

Verbindliche Vorgaben mit wirksamer Unterstützung verbinden

Der geplante Nationale Aktionsplan zur Umsetzung dieser UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bietet eine bisher einzigartige Gelegenheit, in Deutschland die strukturellen Defizite beim Menschenrechtsschutz in der heimischen wie auch der Außenwirtschaft anzugehen. DGB, Forum Menschenrechte und VENRO begrüßen das Engagement der Bundesregierung, im Kontext der G7 für nachhaltige Lieferketten zu sorgen. Wir erwarten von der Bundesregierung, dass diese internationalen Bemühungen weiter geführt werden. Mit einem ambitionierten Aktionsplan, der ein hohes Maß von Verbindlichkeit mit einem hohen Maß von Unterstützung kombiniert, sollte sie international ein Zeichen setzen. Der Aktionsplan sollte die Bedeutung und den Umfang von Menschenrechten in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich machen und Maßnahmen auf den Weg bringen, welche:

1. Mindestanforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt gesetzlich festschreiben, deren Unterschreitung zu Sanktionen und im Schadensfall auch zur Haftung gegenüber Betroffenen führen kann, wenn der Schaden erkennbar und mit zumutbaren Maßnahmen vermeidbar gewesen wäre;
2. die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt zur Voraussetzung für staatliche Förderung wie die Außenwirtschaftsförderung und für Verträge wie die öffentliche Vergabe machen;
3. die Arbeitsausbeutung und den Missbrauch von Werkverträgen stärker verfolgen und ahnden;
4. Unternehmen bei der Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten beraten und unterstützen, u.a. durch eine gut ausgestattete und qualifizierte Beratungsstelle, Leitfäden und Sektorstudien;
5. für Betroffene den Rechtszugang sowie die Beschwerdemöglichkeiten in Deutschland verbessern und Betroffene aus Drittstaaten durch Beratungsangebote bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen;
6. die Achtung und Förderung von Menschen- und Arbeitsrechten bei der Aushandlung und Umsetzung von Handels- und Investitionsabkommen der EU grundlegend stärken.

Unternehmen in die Pflicht nehmen und wirksam unterstützen

Erwartungen an den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung



Mitte 2016 will die deutsche Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorlegen. Als Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Forum Menschenrechte und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe VENRO begrüßen wir das Vorhaben und bringen uns in den Erarbeitungsprozess aktiv ein: durch Beteiligung an dem Steuerungskreis der Bundesregierung, durch Ausrichtung von Themenanhörungen und die Teilnahme an Plenumskonferenzen.

Wir verknüpfen mit diesem Prozess eine klare Erwartung: Wir wollen einen ambitionierten Aktionsplan mit internationaler Signalwirkung: Die Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlicher Erfolg sind keine Gegensätze, sondern gehören untrennbar zusammen.

Der deutsche Aktionsplan muss zentrale strukturelle Ursachen für Menschenrechtsverletzungen in der Wirtschaft angehen, deutsche Unternehmen verbindlich zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten bei wirtschaftlicher Betätigung im In- und Ausland verpflichten, materielle Anreize für Best Practices schaffen und ein umfangreiches Maßnahmenbündel zur Beratung und Unterstützung auf den Weg bringen, damit deutsche Unternehmen diesen Anforderungen auch gerecht werden können. Wir erwarten eine intelligente Mischung aus freiwilligen Maßnahmen und verbindlichen Vorgaben, wie sie auch in den UN-Leitprinzipien angelegt ist.



Profite auf Kosten von Menschenrechten und Arbeitsrechten

Deutsche Unternehmen genießen international nicht nur aufgrund der Produktqualität, sondern auch aufgrund vergleichsweise guter Arbeitsbedingungen häufig einen guten Ruf. Dennoch sind in den letzten Jahren zahlreiche Fälle dokumentiert worden, wo auch deutsche Konzerne direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt waren: als Abnehmer von Rohstoffen, deren Abbau zu Konflikten und Zerstörung von Lebensgrundlagen lokaler Gemeinschaften führen; als Abnehmer von Textilien und industriellen Zulieferprodukten, die unter ausbeuterischen Bedingungen hergestellt wurden; als Investoren in Agrarprojekten, die zu Landvertreibungen führten; und als Zulieferer, Dienstleister und Versicherer großer Energieprojekte mit katastrophalen ökologischen und sozialen Folgen.

In vielen Fällen waren die menschenrechtlichen Risiken zuvor klar erkennbar. Mitunter haben deutsche Unternehmen die Warnungen nicht ernst genug genommen oder aus Unkenntnis nicht angemessen reagiert. In einigen Fällen haben Unternehmen es aber auch vorgezogen wegzuschauen und die Menschenrechte bewusst ihren Geschäftsinteressen untergeordnet. Solches Verhalten weniger verstößt nicht nur gegen Menschenrechte, sondern benachteiligt auch die Mehrheit der Wettbewerber, welche sich ernsthaft um Fairness bemühen und dafür zum Teil höhere Kosten in Kauf nehmen.

Dies gilt auch für Verletzungen von Arbeitsrechten in Deutschland, die häufig übersehen werden: Mitarbeiter/innen in deutschen Geflügelabriken und in Versandhandelsunternehmen werden grundlegende Arbeitsrechte verwehrt. Supermarktketten gliedern Filialen aus, um Tarifverträge zu umgehen. In der Landwirtschaft und im Baugewerbe versuchen einige Arbeitgeber, Mindestlohnregelungen und andere Arbeitsrechte ihrer Beschäftigten auszuhebeln. Teilweise schrecken Unternehmen dabei auch vor kriminellen Methoden nicht zurück. Teilweise nutzen sie aber auch Gesetzeslücken aus, die es auch hierzulande noch gibt. Auch der Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung nimmt zu.

Opfern wird Zugang zu Recht verwehrt

Die Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, Menschenrechte vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen. In vielen Ländern bleibt die Umsetzung aus unterschiedlichen Gründen bisher jedoch ein frommer Wunsch. Es fehlen unabhängige Medien, Gewerkschaften und Gerichte. Verwaltungen sind oft korrupt oder schlecht ausgestattet. Regierungen sind mit lokalen Eliten verbandelt und missachten die Rechte ohnehin benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Vielfach herrscht in der Wirtschaftspolitik das Interesse vor, durch niedrige Umwelt- und Sozialstandards ausländische Investitionen ins Land zu holen. Wohlstand wird mit Wachstum und partikularen Profitinteressen verwechselt.

Gesetze und Vorgaben zu Sozialstandards und Umweltschutz werden in solchen Ländern nur sehr lückenhaft umgesetzt. Mehr noch: Gewerkschafter/-innen und Menschenrechtsverteidiger/-innen, die sich gegen Unrecht offen zur Wehr setzen, werden oft kriminalisiert, verfolgt und ermordet. In den wenigsten Fällen gelingt es Opfern von Menschenrechtsverletzungen im Wirtschaftskontext, vor nationalen Gerichten zu ihrem Recht zu kommen. Klagen werden aus fadenscheinigen Gründen abgewiesen oder die Verfahren jahrelang verschleppt. Das Recht auf Zugang zu Rechtsmitteln, das die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in der dritten Säule beschreiben, wird ihnen verwehrt.

Besonders in solchen Fällen wäre es für die Opfer entscheidend, in jenen Ländern Gerichte anrufen zu können, in denen Mutterkonzerne und Auftraggeber von Unternehmen beheimatet sind, die gegen Menschenrechte verstoßen. Diese Konzerne zivilrechtlich zu belangen, ist in Deutschland selbst in solchen Fällen jedoch nahezu unmöglich, wo ein grobes Fehlverhalten klar nachweisbar ist. Aufgrund des gesellschaftsrechtlichen Trennungsprinzips können Verstöße von Töchtern den Mutterkonzernen nicht zugerechnet werden. Unternehmen haben bislang keinerlei rechtliche Verantwortung für die Zustände bei ihren Tochterunternehmen und Zulieferern. Darüber hinaus scheitern Klagen in Deutschland an zahlreichen weiteren Hürden. Zum Beispiel erlaubt das deutsche Prozessrecht es größeren Gruppen nicht, ihre Ansprüche gemeinsam einzuklagen. Die Fülle an Einzelverfahren ist kaum zu bewältigen und treibt das ohnehin kaum zumutbare Kostenrisiko weiter in die Höhe.

Staatliche wirtschaftliche Betätigung und Förderung ohne klare Menschenrechtsauflagen

Die Achtung der Menschenrechte wird in Deutschland vielfach immer noch als eine freiwillige Angelegenheit von Unternehmen betrachtet. Dies gilt sogar für Unternehmen, die sich maßgeblich in Staatsbesitz befinden. Besonders solche Unternehmen und ihre Auslandstöchter müssten bei der Achtung und Beförderung der Menschenrechte eine Vorreiterrolle spielen. Dennoch haben Gewerkschaften sind auch in diesem Bereich Verstöße gegen Menschen- und Arbeitsrechte zu beklagen, wie etwa die von Gewerkschaften dokumentiert Behinderung der Vereinigungsfreiheit bei der Telekomtochter T-Mobile USA.

Auch staatliche Unterstützungsmaßnahmen knüpft die Bundesregierung bisher nur lückenhaft an menschenrechtliche Auflagen. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe bleibt es den öffentlichen Trägern bislang freigestellt, ob sie die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards einfordern oder nicht. Gravierende Menschenrechtsprobleme treten auch immer wieder bei Staudämmen und anderen Großprojekten zutage, wofür die Bundesregierung im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung staatliche Garantien für Exportkredite oder Auslandsinvestitionen gewährt hat. Standards, Prüfverfahren und Berichterstattung weisen erhebliche Mängel auf.

Während Unternehmensverbände verbindliche Regeln zum Schutz der Menschenrechte immer noch rigoros ablehnen, bestehen sie zugleich vehement auf die Verbindlichkeit und internationale Einklagbarkeit von Investorenrechten im Rahmen von Handels- und Investitionsschutzabkommen. Auslandsinvestoren werden dadurch nicht nur gegen Enteignung im herkömmlichen Sinne geschützt, sondern auch gegen so genannte „indirekte“ Enteignung, wo die Gewinnaussichten eines Investors zum Beispiel aufgrund öffentlicher Regulierungen geschmälert werden. Auch Regulierungsmaßnahmen in Bereichen wie der Wasser-, Strom- und Gesundheitsversorgung, Umweltschutz oder Landverteilung, welche eine hohe Relevanz für die Menschenrechte haben, können unter Berufung auf solche Bestimmungen durch Investoren in Frage gestellt werden. Auch die jüngsten Reformvorschläge der EU-Kommission garantieren keineswegs, dass Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte keine Schadensersatzansprüche durch Unternehmen nach sich ziehen.

Freiwillige Unternehmensverantwortung reicht nicht aus

Fast alle großen Unternehmen bekennen sich zur Corporate Social Responsibility, haben freiwillige Verhaltenskodizes verabschiedet und Compliance-Abteilungen aufgebaut. Ökologische, soziale und auch menschenrechtliche Belange wurden in die Instrumente des Risikomanagement aufgenommen. Im Rahmen von Audits überprüfen sie stichprobenartig die Einhaltung solcher Standards bei ihren Geschäftspartnern. Im Rahmen von Stakeholder-Dialogen treten sie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Kontakt, um nach Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen zu suchen. Einige Unternehmen haben sich mit Globalen Gewerkschaftsorganisationen auf verbindliche Rahmenabkommen zum Schutz der Arbeitsrechte geeinigt. All diese Initiativen sind sehr zu begrüßen und belegen die hohe Relevanz, welche den Menschenrechten inzwischen beigemessen wird.

Dennoch darf dabei nicht übersehen werden, dass die Einhaltung Menschenrechte in vielen Unternehmen noch keinen ausreichenden Stellenwert genießt. Zudem haben zahlreiche Skandalfälle besonders in den oben erwähnten Sektoren die Schwächen der freiwilligen CSR-Ansätze in den letzten Jahren immer wieder offenbart. Bislang müssen Unternehmen über die menschenrechtlichen Risiken und Auswirkungen ihrer Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen im Ausland öffentlich keine Rechenschaft ablegen, so dass relevante Informationen den Verbraucher/-innen, Anleger/-innen und Betroffenen vorenthalten bleiben. Verstöße gegen die Menschenrechte bleiben weitgehend folgenlos, da keine Sanktionen vorgesehen sind und Opfer keinen Zugang zu deutschen Gerichten erhalten. Handels- und Investitionsschutzabkommen begünstigen bislang nicht die Umsetzung von Menschenrechten, sondern behindern sie in einigen Fällen sogar.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte machen deutlich, dass Unternehmen eine klare Verantwortung haben, die Menschenrechte in ihren Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu achten. Danach müssen sie eine Grundsatzerklärung zu Menschenrechten verabschieden und die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen: Sie müssen menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen untersuchen, Gegenmaßnahmen entwickeln, diese umsetzen, transparent darüber berichten und Beschwerdemechanismen für mögliche Opfer einrichten. Zugleich sind die Staaten völkerrechtlich verpflichtet, die Menschenrechte durch wirksame Politiken, Gesetze und sonstige Regelungen zu schützen und den Opfern Zugang zu fairen Gerichtsverfahren zu gewähren. Die UN-Leitprinzipien unterstreichen: Menschenrechte sind nur durch eine intelligente Mischung aus freiwilligen Initiativen der Unternehmen und verbindlichen staatlichen Regeln durchzusetzen.