

Für zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wirksam umsetzen

Uwe Kekeritz

Unternehmen tragen gesellschaftliche Verantwortung, die weit über die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erfüllung von Renditeerwartungen hinausgeht. Auch wenn sich viele Unternehmen durchaus bemühen, gesetzestreu zu wirtschaften und Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten, kommt es in Deutschland, aber auch in den internationalen Lieferketten immer wieder zu Rechtsverstößen.

Rechtstreu Unternehmen werden geschädigt, wenn einzelne Unternehmen internationale Standards oder die jeweiligen nationalen Vorgaben nicht einhalten. Deshalb ist es äußerst wichtig, mit klaren und umsetzbaren Regelungen dafür zu sorgen, dass die für uns in Europa selbstverständlichen Standards in den Bereichen Menschenrechte, Ökologie und Soziales weltweit in den Lieferketten auch wirklich umgesetzt werden.

Ein sozial-ökologischer Rahmen, der die Pflichten von Unternehmen konkretisiert sowie die Folgen bei Verstößen regelt, muss an verschiedenen Ebenen ansetzen: verbindliche Sorgfaltspflichten, Berichtspflichten und effektive Sanktionen, wie es die grüne Bundestagsfraktion im Rahmen des „Maßnahmenpakets Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung“ in drei in einander verzahnten Anträgen fordert (Bundestagsdrucksache 18/10030, 18/10038 und 18/10255).

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Egal ob auf den Kakaopflanzungen Westafrikas, in den Kohleminen Lateinamerikas oder in den Textilfabriken Asiens und Osteuropas – in vielen Teilen der Welt wird gegen Arbeitsstandards verstoßen. Um dem entgegen zu wirken, nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) bereits

2011 die „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ an. Ziel des Rahmenwerks ist es, Menschenrechtsverletzungen, die unter Beteiligung von Unternehmen geschehen, zu verhindern und die Rechte betroffener Menschen zu stärken. Denn obwohl es in den globalen Lieferketten überall auf der Welt zu Menschenrechtsverletzungen kommt, war es bislang nicht möglich, einen internationalen Rechtsrahmen für die global vernetzte Wirtschaft zu formulieren.

Die Leitprinzipien setzen sich aus drei Säulen zusammen. Hierbei handelt es sich erstens um die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu schützen – was auch Bedrohungen und Verletzungen durch wirtschaftliche Akteure beinhaltet –, zweitens die Pflicht der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren, und drittens das Recht auf Wiedergutmachung für die Betroffenen im Falle erlittener Menschenrechtsverletzungen durch wirtschaftliche Akteure.

Bundesregierung hinkt bei Nationalem Aktionsplan hinterher

Zur Umsetzung der Leitprinzipien auf nationaler Ebene sind die Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert, Nationale Aktionspläne (NAPs) zu erarbeiten. Diese sollen durch einen intelligenten Mix aus freiwilligen und gesetzlichen Maßnahmen dazu beizutragen, dass die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die ILO-Arbeitsnormen sowie die Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen entlang der Lieferketten eingehalten werden. Die Bundesregierung hatte hierzu im Jahr 2014 einen breit angelegten Konsultationsprozess gestartet, um verschiedene Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der Ausgestaltung des NAP teilhaben zu lassen.

Leider ist es der Bundesregierung trotz zweijähriger Beratungsdauer nicht gelungen, einen Aktionsplan vorzulegen, der den Herausforderungen in den internationalen Lieferketten Rechnung trägt. Der mit einem halben Jahr Verspätung vorgelegte NAP bleibt weit hinter den Erwartungen zurück und beschränkt sich auf unverbindliche Empfehlungen und Prüfaufträge. Es werden weder rechtlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten benannt noch andere wirksame Instrumente zum Menschenrechtsschutz entwickelt. Der schwache NAP ist nicht zuletzt auf das erfolgreiche Lobbying von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zurückzuführen, die einen ambitionierten Aktionsplan unbedingt verhindern wollten.

Damit hinkt die Bundesrepublik Deutschland im globalen Vergleich internationalen und nationalstaatlichen Trends hinterher. In anderen Industrienationen wie den USA, Großbritannien und Frankreich wurden längst Gesetze zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten erarbeitet. Außerdem forderte das Europäische Parlament die EU-Mitgliedsstaaten im Oktober 2016 dazu auf, geeignete Maßnahmen zur gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu ergreifen.

Auch im Rahmen der UN-Nachhaltigkeitsziele sowie des G7-Prozesses steht Deutschland in der Verantwortung, Maßnahmen zur Verbesserung der Abbau- und Produktionsbedingungen in der globalen Lieferkette zu ergreifen. Zudem legten die Nichtregierungsorganisationen Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam im März 2015 ein umfangreiches Gutachten vor, das aufzeigt, wie Sorgfaltspflichten im deutschen Recht verankert werden können.

Freiwilligkeit genügt nicht – Menschenrechtsschutz darf kein Wettbewerbsnachteil sein

Spätestens seit dem Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch mit über 1.127 Toten und 2.438 Verletzten wurde deutlich, dass die Maßnahmen, die Unternehmen zum Schutz der Arbeiterinnen und Arbeiter auf freiwilliger Basis ergreifen, nicht ausreichen. Etliche deutsche Unternehmen legen zwar bereits großes Engagement an den Tag. Allerdings erfüllen die meisten Konzerne – auch die DAX-30-Unternehmen – die in den Leitprinzipien beschriebenen Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten nicht.

Die Ursachen sind vielfältig: So verfügen Unternehmen oft nicht über ausreichendes Wissen darüber, wie Mechanismen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt etabliert werden können. Darüber hinaus kostet Menschenrechtsschutz einerseits Zeit und Geld, andererseits zieht die Missachtung von Menschenrechtsstandards keine Sanktionen nach sich.

Eine gesetzliche Regelung würde ein so genanntes Level Playing Field schaffen, also gleiche Voraussetzungen für alle Marktteilnehmer, sodass Menschenrechtsschutz keinen Wettbewerbsnachteil darstellt. Neben den fatalen Auswirkungen auf die Arbeiterinnen und Arbeiter in den Produktionsländern schadet die Untätigkeit der Bundesregierung auch deutschen Unter-

nehmen, denn sie versäumt es, juristische Grauzonen zu beseitigen und Rechtssicherheit zu schaffen.

Gesetz zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten vorlegen

Deshalb muss die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der UN-Vorgaben zur Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten vorlegen. Konkret bedarf es einer Verbesserung von Klagemöglichkeiten für die Opfer von Unternehmenshandeln sowie eines Gesetzes über die unternehmerische Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte, wie es das oben genannte Gutachten im Auftrag der Nichtregierungsorganisationen vorschlägt.

Durch ein solches Gesetz kann nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen unternehmerischen Handelns präventiv begegnet werden. In Fällen, in denen Menschenrechtsverletzungen auftreten, müssen wirksame Sanktionen zum Tragen kommen.

Hierzu müssen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in der deutschen Rechtsordnung verankert werden. So kann das Verhalten von Unternehmen ex ante gesteuert werden. Im besten Fall sind somit nachträgliche Schadenersatzforderungen gar nicht erst erforderlich.

Staaten können und müssen Menschenrechtsverletzungen durch Dritte verhindern

Zwar sind die Adressaten des Völkerrechts grundsätzlich Staaten, allerdings lässt sich aus der staatlichen Schutzpflicht der Anspruch ableiten, dass Regierungen wirksame Maßnahmen erlassen müssen, um Menschenrechtsverletzungen durch andere zu verhindern.

Somit müssen Staaten gesetzgeberisch tätig werden und Verhaltensmaßstäbe gesetzlich festschreiben, wenn es zu menschenrechtlich nachteiligen Auswirkungen durch die Geschäftspraxis von Konzernen kommt. Die Unteilbarkeit der Menschenrechte ist nicht nur die Leitmaxime der UN-Menschenrechtscharta, sondern auch der UN-Leitprinzipien.

Dementsprechend sehen sie keine Einschränkung der Reichweite menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten vor und nehmen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe in die Verantwortung, die Menschenrechte in der gesamten Lieferkette zu achten.

Der deutsche Gesetzgeber verfügt mithin über einen völkerrechtlich gebotenen Regelungszugriff auf alle inländischen natürlichen und juristischen Personen und somit die in Deutschland ansässigen Unternehmen.

Ein Gesetz zur Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im deutschen Recht könnte sich daher auf alle Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland erstrecken und muss von der dort ansässigen Geschäftsleitung auch für sämtliche Geschäftstätigkeiten im Ausland umgesetzt werden.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten verbindlich festschreiben

Das Kernelement der Gesetzgebung ist die verbindliche Festschreibung sogenannter menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. Laut UN-Leitprinzip 17 beinhaltet die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen, dass diese die tatsächlichen und potenziellen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen ihres unternehmerischen Handelns ermitteln. Dazu muss das Unternehmen in angemessener Weise Risiken, die zu Menschenrechtsverletzungen führen können, ermitteln, bewerten und unter Umständen priorisieren. Größe des Unternehmens sowie länder- und sektorspezifische Risiken sind dabei einzubeziehen. Auch Schwere und Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen sind zu berücksichtigen – ebenso ob und in welchem Ausmaß ein Unternehmen diese unmittelbar verursacht.

Wenn Risiken ermittelt wurden, müssen diese genauer überprüft werden. Dabei sind die Betroffenen einzubeziehen. Auch Beiträge des Unternehmens zu Menschenrechtsverletzungen durch Dritte (Unternehmen in der Wertschöpfungskette, staatliche Stellen etc.) sowie negative Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen des Unternehmens müssen miteinbezogen werden.

Die Risikoanalyse muss fortlaufend aktualisiert werden und ist vor jeder strategischen Unternehmensentscheidung durchzuführen. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse müssen Präventionsmaßnahmen eingeleitet und in der Geschäftspolitik verankert werden. Hierzu muss auch bei Ver-

tragsverhandlungen und -abschlüssen im Rahmen strategischer Unternehmensentscheidungen auf Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz hingewirkt werden. Stellt ein Unternehmen fest, dass es zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt, muss es unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um diese zu beenden.

All diese Aspekte müssen Unternehmen genau dokumentieren und im Rahmen der Berichtspflicht über nichtfinanzielle Informationen berichten. Die nichtfinanziellen Berichte mit samt der Dokumentation sind auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen.

Die inhaltliche Überprüfung der Berichte muss durch externe PrüferInnen erfolgen. Entsprechend sollten Landes- und Bundesbehörden mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden, um eventuell erhöhtem Arbeitsaufwand durch Sanktionsmaßnahmen und den gestiegenen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Anreize, Beratung und Sanktionen schaffen

Um Unternehmen dazu zu bringen, Mechanismen zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten einzurichten, muss der Staat Anreize schaffen. So sollten die Zuschlagskriterien der öffentlichen Beschaffung an die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt gekoppelt werden.

Flankierende Beratungsangebote sollten die Umsetzung unterstützen. Hierzu könnten zum Beispiel eine Beratungsstelle sowie eine bundesweite Datenbank zum Erfahrungsaustausch zwischen Unternehmen eingerichtet werden. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen könnten mittelfristig von derartigen Angeboten profitieren.

Kommt ein Unternehmen seinen menschenrechtlichen Pflichten nicht vollumfänglich nach, müssen wirksame Sanktionen gesetzlich angeordnet und verhängt werden. Hierzu sind neben einem möglichen Ausschluss von öffentlichen Aufträgen und Mitteln der Außenwirtschaftsförderung auch weitere Sanktionsmöglichkeiten festzuschreiben, die die bisherigen Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts (insbesondere § 30 OWiG) erweitern und verbessern (siehe Bundestagsdrucksache 18/10038).

Dabei geht es ausdrücklich nicht nur um Fälle, in denen in der Folge der Vernachlässigung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten tatsächlich Men-

schenrechte verletzt wurden, sondern auch um Fälle, in denen einzelne Elemente der Sorgfaltspflichten – wie beispielsweise die Berichtspflichten – nicht ausreichend wahrgenommen wurden. Die Höhe der Sanktionen muss dabei dem jeweiligen Verstoß angepasst werden und zugleich eine ausreichend abschreckende Wirkung entfalten.

Klagemöglichkeiten für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen

Ein weiteres Kernelement der UN-Leitprinzipien ist die Bereitstellung geeigneter Klagemöglichkeiten für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmenshandeln. Hierzu muss das öffentlich-rechtliche Instrument der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht um eine zivilrechtliche Komponente ergänzt werden, um Schadenersatzansprüche für Betroffene sicherzustellen.

Zudem müssen sowohl die materiellen als auch die verfahrensrechtlichen Hürden, die derzeit im deutschen Zivilrecht existieren, abgebaut werden. Unternehmen mit Sitz in Deutschland können zwar stets vor deutschen Gerichten verklagt werden. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass dies auch für die ausländischen Tochterunternehmen deutscher Unternehmen gilt. Da die Justizsysteme – insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern – häufig schwach ausgeprägt sind, scheitert andernfalls die Rechtsdurchsetzung an den Defiziten der lokalen Justiz.

Aus diesem Grunde sollte auch eine ausdrückliche Notzuständigkeit deutscher Gerichte für Klagen gegen Zulieferer deutscher Unternehmen geschaffen werden, wenn aufgrund gravierender Defizite der lokalen Justiz andernfalls eine Rechtsverweigerung droht.

Ein ebenso wichtiger Schritt ist die Einführung von kollektiven Klagemöglichkeiten, zum Beispiel durch die Einführung von Gruppenklagen (vgl. Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 18/1464). Zudem sollte geprüft werden, inwieweit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen Klagerechte eingeräumt werden können.

Doch die Bundesregierung hat mit der schwachen Umsetzung des Nationalen Aktionsplans eine große Chance vertan. Anstatt die Globalisierung mitzugestalten und Deutschland zum Vorreiter in Sachen nachhaltigem Wirtschaften zu machen, rennt die Bundesregierung den internationalen Ent-

wicklungen hinterher und schadet so auf lange Sicht auch der deutschen Wirtschaft.

Das Grüne Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung“ zeigt auf, wie Unternehmensverantwortung in Zeiten der Globalisierung auf nationaler Ebene gesetzlich verankert werden muss. So profitieren die Arbeiterinnen und Arbeiter, die Unternehmen aber auch die Konsumentinnen und Konsumenten, die Wert darauf legen, dass bei der Herstellung ihrer Kleidung, ihrer Smartphones, ihrer Computer und so weiter keine Menschenrechte verletzt werden.