

Mit „Soft Law“ gegen Menschenrechtsverletzungen transnationaler Unternehmen?

Uwe Kekeritz¹

Am 25. Mai 2011 feierte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ihren 50. Jahrestag. Sogar Angela Merkel war nach Paris gereist, um der Organisation ihre Aufwartung zu machen. Auch inhaltlich war ein Highlight vorgesehen: Nach einem langen, intensiven Überarbeitungsprozess stellte die OECD zur Feier des Tages die neuen „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ vor – und die OECD-Verhandler waren sichtlich stolz auf ihr neues Werk. Auf der Homepage der Organisation wird geschwärmt, die OECD-Leitsätze seien „neben den ILO-Kernarbeitsnormen und dem UN Global Compact weltweit das wichtigste Instrument zur Förderung von verantwortungsvoller Unternehmensführung.“²

Am 24.11.2012, also fast auf den Tag genau 1 ½ Jahre nach der feierlichen Vorstellung der neuen OECD-Leitsätze ging in Bangladesch die Tazreen-Fabrik in Flammen auf. Bei dem Brand kamen 112 Menschen ums Leben, mehr als 300 wurden verletzt. Sehr schnell wurde durch viele Berichte und Studien deutlich, dass auch deutsche Firmen in der Fabrik hatten produzieren lassen.

Wann, wenn nicht in einer solchen Situation muss das „neben den ILO-Kernarbeitsnormen und dem UN Global Compact weltweit [...] wichtigste Instrument zur Förderung von verantwortungsvoller Unternehmensführung“ zeigen, was es wert ist? Darum habe ich gemeinsam mit Andreas Audretsch und Jakob Kiesling den Brand in der Tazreen-Fabrik im Detail aufgearbeitet und eine Beschwerde bei der Nationalen Kontaktstelle der

¹ Koautoren: Dr. Andreas Audretsch und Jakob Kießling, wissenschaftliche Mitarbeiter

² <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen.htm>, Abgerufen am 13.12.2013

OECD in Deutschland eingereicht. Die Beschwerde wurde dabei in enger Abstimmung mit dem „European Center for Constitutional and Human Rights“ (ECCHR) und mit Medico International formuliert. Seit Januar 2014 laufen die Verhandlungen mit den Unternehmen. In der Zeit der Verhandlungen gilt eine Friedenspflicht zwischen allen Beteiligten, auch darum werden wir hier keine Bewertung der Einzelfälle vornehmen können. Vielmehr möchten wir den Kern unserer Beschwerde erläutern und Anforderungen und Erwartungen an eine solche Beschwerde formulieren. Dabei werden wir der Frage nachgehen, ob „Soft Law“ ernst zu nehmende Instrumente im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen transnationaler Unternehmen hervor bringen kann.

Die Beschwerde gegen KiK, C&A und Karl Rieker

KiK, C&A und Karl Rieker haben zum Zeitpunkt des Brandes in der Tazreen-Fabrik produzieren lassen. Dies geht zumindest aus einer ganzen Reihe von Studien hervor, die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vor Ort erstellt haben. Die Unternehmen bestreiten dies zum Teil, aus unserer Sicht waren die Indizien aber aussagekräftig genug, um gut begründet eine OECD-Beschwerde einreichen zu können. Die Fluchtwege waren versperrt, viele Näherinnen wurden in ihren Räumen eingeschlossen, Feuerlöscher konnten nicht bedient werden.

Grund genug, um in der Beschwerde auszuführen, dass die Unternehmen gegen ihre eigenen Verhaltensregeln und gleich gegen mehrere Artikel der OECD-Leitsätze verstießen (die vollständige Beschwerde unter folgendem Link: <http://gruenlink.de/md2>).

Einige Beispiele: In Kapitel II, A. 13 heißt es, Unternehmen sollten ihre „Geschäftspartner, einschließlich Zulieferfirmen und Unterauftraggeber [...] zur Anwendung von Grundsätzen verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns ermutigen.“ Weiter heißt es in Kapitel IV. 2, Unternehmen sollten „im Kontext ihrer eigenen Aktivitäten verhindern, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder einen Beitrag dazu zu leisten, und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten.“ In Kapitel IV. 3 gehen die Leitsätze sogar noch weiter und beziehen selbst Auswirkungen auf Menschenrechte mit ein, die nicht unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens verbunden sind. Wörtlich heißt es dort: Unternehmen sollen sich „bemühen, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbe-

ziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen.“

Ziel unserer Beschwerde ist, in Verhandlungen mit den Unternehmen konkrete Schritte zur Verbesserung der Situation vor Ort zu erreichen. Dabei wird es vor allem darum gehen, exakt die Sorgfaltspflichten der Unternehmen durch zu buchstabieren. Auch Entschädigungen werden wir ansprechen, allerdings sind sie nicht Teil der Verhandlungen und wir werden aufpassen, nicht mit den Verhandlungen zwischen den Unternehmen und den Gewerkschaften unter Leitung der ILO, die derzeit in Genf geführt werden, zu konkurrieren. Dort muss das Thema der Entschädigungen in allererster Linie gelöst werden.

Am 28. Oktober 2013 wurde die Beschwerde in Teilen angenommen. Die Vorwürfe gegen C&A wurden an die Nationale Kontaktstelle in Brasilien überwiesen, da das betroffene Tochterunternehmen in Brasilien ansässig ist. Im Kern schreibt das Bundeswirtschaftsministerium zum Gegenstand der anstehenden Verhandlungen: „Die NKS bietet den betroffenen Parteien ihre Hilfe bei der Lösung der aufgeworfenen Fragen in folgendem Punkt an: Vorwurf der Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflicht durch KiK und Karl Rieker hinsichtlich der Sicherheitsvorkehrungen in der Fabrik von Tazreen Fashion.“ Konkret heißt das: Es wird der Frage nachgegangen, ob die Unternehmen nicht ausreichend dafür gesorgt haben, dass ihre ArbeiterInnen frei von Gefahr arbeiten konnten. Vor allem werden wir aber auf Verbesserungen für die Zukunft schauen.

Die neuen OECD-Leitsätze in der Praxis

Die überarbeiteten Leitsätze der OECD wurden nach der Vorstellung im Mai 2011 weithin positiv aufgenommen. Durch die Überarbeitung wurde den Leitsätzen ein eigenes Menschenrechtskapitel beigelegt, um deutlich zu machen, dass sich Unternehmen nicht von ihrer Verantwortung für die Einhaltung dieser Rechte lossagen können. Das Kapitel zu Lohnzahlungen nimmt nun erstmals konkret zu Lohnfragen Stellung. Es heißt nun eindeutig, Unternehmen müssten Löhne zahlen, die die Grundbedürfnisse der ArbeiterInnen und ihrer Familien decken.³ Auch in Bezug auf Umweltfragen

³ Der Mindestlohn wurde zwar 2013 nach Protesten von circa 30 auf 51 Euro im Monat erhöht, jedoch dürfen sich die Unternehmen nicht hinter diesem gesetzlichen

wurden klare Forderungen eingearbeitet, so sollen die Unternehmen akkurate Informationen über ihre CO₂-Emissionen offenlegen und diese gleichzeitig verringern.

Auch strukturell wurden die Leitsätze in vielen Punkten verbessert. So sehen sie nun das generelle Prinzip der Sorgfaltspflicht („Due diligence“) vor und das nicht nur für den Mutterkonzern. Die Leitsätze verlangen von den Unternehmen auch, Verantwortung für die gesamte Lieferkette zu übernehmen – ein großer Fortschritt im Vergleich zu den alten Leitsätzen von vor 2011. Und nicht zuletzt: Die neuen Leitsätze sagen klar, dass nun alle Sektoren der Wirtschaft eingeschlossen sind, was damit auch eindeutig den Finanzsektor einschließt. Dies war zuvor zum Teil bezweifelt worden.

Brauchen wir eine weitere Reform der OECD-Leitsätze?

Seit einigen Wochen verhandeln wir nun im Bundeswirtschaftsministerium mit den Unternehmen KiK und Karl Rieker über ihre Mitverantwortung am Tod von 122 Menschen in Bangladesch. Dabei geht es zum Einen um die Sache an sich. Wir möchten uns mit dem Handeln der Unternehmen kritisch auseinandersetzen und mit Blick auf die Zukunft auch zu konstruktiven Lösungen kommen. Gleichzeitig ist uns wichtig, den Prozess auf Herz und Nieren zu prüfen. Dabei achten wir vor allem auf folgende Fragen:

- a. Kann die NKS im Bundeswirtschaftsministerium einen neutralen und fairen Prozess organisieren oder sollte sie besser unter Beteiligung der Zivilgesellschaft neu, unabhängig und transparenter etabliert werden?
- b. Wäre es besser, wenn die NKS in einer Abschlusserklärung feststellen würde, wie sie aus neutraler Perspektive den Sachverhalt beurteilt und damit festhält, ob ein Verstoß gegen die Leitsätze vorliegt oder nicht? (Voraussetzung wäre die Neutralität der NKS, siehe a)
- c. Sollten der NKS konkrete Sanktionsmechanismen an die Hand gegeben werden? Diese könnten zum Beispiel darin bestehen, dass Unternehmen, die gegen die Leitsätze verstoßen haben, für eine gewisse Zeit von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ausgenommen werden.

Mindestlohn verstecken. Um eine Familie versorgen zu können und für ein menschenwürdiges Dasein wäre rund das Dreifache nötig.

- d. Sollte ein Monitoringsystem, das sich einer erfolgreichen Beschwerde anschließen würde, konkret und verbindlich ausgestaltet werden, um sicher zu gehen, dass versprochene Verbesserungen und vereinbarte Maßnahmen auch wirklich in die Tat umgesetzt werden?

„Soft Law“-Instrumente und Unternehmensverantwortung

Die Möglichkeiten und Schwierigkeiten mit „*Soft Law*“-Instrumenten mehr Unternehmensverantwortung zu erreichen, zeigen sich exemplarisch an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und an der Umsetzung in Deutschland. Soft Law kann eine sinnvolle Ergänzung sein unter folgenden Bedingungen:

Erstens liegt die Betonung klar auf „Ergänzung“. Wir können nicht auf klare gesetzliche Regelungen für global agierende Konzerne verzichten. Dies gilt, als erstem Schritt, zum Beispiel für gesetzliche Offenlegungspflichten, auch für die Finanzbeziehungen zwischen einem Konzern und den Zulieferbetrieben sowie Offenlegungspflichten zu nichtfinanziellen Aspekten (Umwelt, soziale Aspekte, Sicherheitsstandards usw.). Generell geht es darum, langfristig der globalisierten Wirtschaft auch einen globalisierten Rechtsrahmen zu geben. Dies lässt sich nicht durch Soft Law ersetzen.

Zweitens kann Soft Law nur Wirkung entfalten, wenn die Verfahren neutral und transparent gestaltet sind und „weiche“ Sanktionen letztlich ausreichend Druckpotential entfalten.

In den Verhandlungen mit KiK und Karl Rieker werden wir versuchen, konkrete Vereinbarungen mit den Unternehmen zu erreichen, die die Situation der Arbeiterinnen und Arbeiter in den Zulieferbetrieben verbessern. Dabei sind wir offen für konstruktive Vorschläge und ernst zu nehmende Ansätze. Gleichzeitig werden wir die Nationale Kontaktstelle weiter danach beurteilen, wie transparent und neutral sie das Verfahren moderiert.