

Voraussetzung für globale Gerechtigkeit: verbindliche Standards für Unternehmensverantwortung und menschenwürdige Arbeit weltweit

Dr. Bärbel Kofler

Die großen Herausforderungen der heutigen Zeit – Armut, Hunger, Klima, Energie, Migration und Sicherheit – lassen sich nicht mehr von Nationalstaaten allein lösen, sondern bedürfen gemeinsamer Initiativen und Konzepte der Weltgemeinschaft. Für eine friedliche und gerechte Welt sind die Schaffung von sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiges Wachstum unerlässlich. Die sich weiter verschärfende Ungleichheit innerhalb von Staaten und zwischen den Weltregionen ist eine der Ursachen vieler Konflikte und macht eine aktive Außen-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik notwendiger denn je. Um den damit verbundenen Anspruch an eine höhere Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern gerecht zu werden, müssen die Außen-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik deutlicher als bisher mit anderen Politikfeldern, von der Wirtschafts- bis zur Steuerpolitik, verknüpft werden.

Der Gedanke, dass Entwicklung noch stärker als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche gesehen werden sollte, entspricht auch den neuen globalen Nachhaltigkeitszielen (SDG). Die neue UN-Zukunftsagenda bedeutet einen Quantensprung in der Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklung betrifft nicht mehr nur die armen und ärmsten Länder der Welt, sondern uns alle. Es geht dabei weit über die Themen hinaus, die einem unmittelbar in den Sinn kommen. Neben Infrastruktur, dem Aufbau von für alle zugänglichen Gesundheitssystemen, der Einrichtung von Bildungs- und Ausbildungssystemen, fairem Handel und fairen Handelsverträgen geht es vor allem auch um zivile Krisenprävention, Verwaltungsaufbau, Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und Diplomatie weltweit und ganz besonders auch um die Schaffung menschenwürdiger Arbeit weltweit.

Unsere gemeinsame Verantwortung

Wenn wir einen wirksamen Beitrag zur Reduzierung von Armut und Perspektivlosigkeit leisten wollen, müssen wir zukünftig die Fragen fairer Handelsbeziehungen stärker als bisher in den Blick nehmen, globale Lieferketten mit verbindlichen Sozial- und Umweltstandards etablieren und gute und existenzsichernde Arbeit weltweit schaffen. Dies wurde bereits im Jahr 2015 beim G7-Gipfel in Elmau sowie bei den UN-Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba und zu den Nachhaltigkeitszielen in New York deutlich. Diese Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs haben Impulse gesetzt, damit die Staaten dieser Welt - und zwar alle - ihr Handeln so ausrichten, dass es entwicklungsfördernd und armutsbekämpfend ist. Das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung ist zurecht Kerngedanke der neuen Zukunftsagenda und heißt, dass auch wir in Deutschland und Europa unser bisheriges Handeln überprüfen und verändern müssen.

Menschenwürdige Arbeit weltweit

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) berichtet regelmäßig von unsicheren und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen weltweit. Die Berichte sprechen von vielen hundert Millionen „working poor“, die trotz Arbeit in extremer Armut leben. Auch sind in Afrika und Südasien nur 2 von 10 Arbeitnehmern angestellt, alle anderen sind im informellen Sektor beschäftigt und haben damit keinen Zugang zu Gesundheitssystemen oder zu einer Altersvorsorge.

Laut ILO sind 453 Mio. Menschen in 40 Ländern in globale Lieferketten eingebunden. Damit tragen wir aufgrund unserer industriellen Produktion, die in viele Länder ausgelagert ist, eine Mitverantwortung für die Arbeitsbedingungen dieser Menschen. Wenn wir unseren Anspruch an eine soziale Gestaltung der Globalisierung ernst nehmen, sollte unser Ziel sein, in allen Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Regeln für eine verbindliche Einhaltung und Umsetzung menschenrechtlicher, ökologischer und sozialer Standards zu vereinbaren. Das beinhaltet, die ILO-Kernarbeitsnormen mit konkreten Beschwerde-, Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen und auch gewerkschaftliche Rechte und Beteiligung voran zu bringen.

Mir ist es wichtig, dass Politik konkret das Leben von Menschen verbessert. Um eine friedlichere Welt und globale Gerechtigkeit zu erreichen, ist es notwendig, menschenwürdige Arbeit weltweit sowie verbindliche Standards für die Unternehmensverantwortung zu schaffen. Ein wichtiger Schritt in Deutschland ist in diesem Zusammenhang der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung für Wirtschaft und Menschenrechte, der verbesserte Regelungen für die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten vorsieht.

Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Die Bundesregierung hat in den letzten zwei Jahren in einem intensiven Prozess mit Vertretern der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik einen nationalen Aktionsplan für Deutschland zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erarbeitet.

Bereits im Juni 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Konsens diese Leitprinzipien. Damit endete ein mehrjähriger Forschungs- und Konsultationsprozess, der vom UN-Sonderbeauftragten Prof. John Ruggie geleitet und von der Bundesregierung aktiv unterstützt wurde. Diese Leitprinzipien basieren auf drei Säulen: erstens der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, zweitens der Verantwortung des Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte und drittens dem Zugang zu Abhilfe. Diese von Prof. Ruggie erstmals beschriebenen Säulen wurden mit 31 handlungsleitenden Prinzipien unterlegt. Als Bezugsrahmen haben sich die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in der Arbeit vieler internationaler Organisationen wie beispielsweise der OECD, IFC und der EU. fest etabliert.

Ziele des Nationalen Aktionsplans

Der Nationale Aktionsplan (NAP) soll dazu dienen, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte für alle Akteure praktisch anwendbar zu machen, die Pflichten bzw. Verantwortlichkeiten für Staat und Wirtschaft aufzuzeigen sowie Politikkohärenz herzustellen.

Im Sinne dieser Ziele beschreibt der Aktionsplan klare Vorgaben und stößt einen Prozess an, der eine Orientierung für die praktische Umsetzung der Leitprinzipien gibt. Er zielt darauf ab, die Kräfte der verschiedenen Akteure aus Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften zu bün-

deln und damit einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der menschenrechtlichen Lage entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten in Deutschland und weltweit zu leisten. Durch die klare Anforderung an alle deutschen Unternehmen, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, wird mit dem Aktionsplan endlich auf faire, globale Wettbewerbsbedingungen, das sogenannte „Level-Playing-Field“ hingewirkt und der mit dem G7-Beschluss der Staats- und Regierungschefs zu nachhaltigen Lieferketten 2015 angestoßene Prozess fortgesetzt. Ein gemeinsames Verständnis von Sorgfaltspflichten aller Akteure weltweit, wie sie in den UN-Leitprinzipien beschrieben werden, ist hierfür unerlässlich.

Staatliche Pflicht und gesellschaftliche Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte

Mit dem 3-Säulen-Konzept schaffen die UN-Leitprinzipien eine Anleitung zur Bestandsaufnahme auf Seiten der Staaten und beschreiben zugleich Pflichten bzw. Verantwortlichkeiten von Staaten und Wirtschaftsunternehmen. Sie schaffen keine neuen Menschenrechtsstandards und beinhalten keine zusätzlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen, sondern nehmen Bezug auf bestehende verbindliche und unverbindliche Menschenrechtsinstrumente. Dies sind erstens die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zweitens die ILO-Kernarbeitsnormen, d.h. die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung der Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Verantwortlich für den Schutz der Menschenrechte sind die Staaten. Diese staatliche Schutzpflicht kann nicht auf andere gesellschaftliche Akteure übertragen werden. Die UN-Leitprinzipien zeigen auf, wo der Staat im Hinblick auf wirtschaftliches Handeln seiner Schutzpflicht besonders nachkommen muss und in welchen Politikfeldern ein Hebel zur Anhebung menschenrechtlicher Standards in den globalen Märkten besteht. Gleichzeitig machen die Leitprinzipien deutlich, dass auch Unternehmen eine gesellschaftliche Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte zukommt. Ihr Handeln kann sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Menschenrechte haben, wobei das Risiko negativer Auswirkungen besonders groß ist, wenn Staaten vor Ort ihrer Schutzpflicht nicht nachkommen. Unternehmen sollen daher Prozesse menschenrechtlicher Sorgfalt etablieren, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu vermeiden, zu

verringern oder auszugleichen. Auch positive Auswirkungen unternehmerischen Handelns im Sinne von „best practices“ sollten dabei berücksichtigt werden.

Staaten müssen zudem sicherstellen, dass von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen Betroffene Zugang zu staatlichen und, wo nötig, nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen und Wiedergutmachung haben. Unternehmen müssen sich an staatlichen Instrumenten und sollten sich an nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen aktiv beteiligen. Wo diese fehlen, sollten Unternehmen nicht-staatliche Beschwerdemechanismen selbst einrichten.

Kabinettsbeschluss vor Weihnachten 2016

Kurz vor Weihnachten hat das Kabinett den NAP beschlossen, ein gutes Signal auch für die G20-Präsidentschaft. Jetzt muss er seine Wirkung entfalten.

Ich freue mich sehr, dass sich die beteiligten Ressorts unter Federführung des Auswärtigen Amtes geeinigt haben und nun klar ist, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht für alle Unternehmen verbindlich ist. Das ist die Basis für das künftige Arbeiten. Jetzt gilt es, den Prozess zu gestalten. Leider haben die Interventionen des Bundesfinanzministeriums die Verbindlichkeit erschwert. Umso wichtiger ist es, nun mit den getroffenen Vorgaben weiter zu arbeiten.

Was haben wir erreicht?

Der Nationale Aktionsplan ist ein guter und umsetzbarer Plan. Zum ersten Mal werden die Verantwortlichkeiten deutscher Unternehmen zur Achtung und Wahrung der Menschenrechte in einem festen Rahmen verankert, der sich eng an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte orientiert.

Der NAP formuliert nun eine eindeutige Erwartungshaltung der Bundesregierung an die Unternehmen, und zwar an alle Unternehmen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umzusetzen. Ihn soweit zu bringen, war ein hartes Stück Arbeit.

Der Aktionsplan sieht vor, dass Unternehmen sich mit ihrem Umfeld auseinandersetzen und dafür sorgen, dass Fälle, in denen Menschenrechtsverletzungen stillschweigend toleriert werden, gar nicht erst passieren. Das ist Teil der Erwartungshaltung, die die Bundesregierung im NAP an die unternehmerische Sorgfalt in Achtung der Menschenrechte formuliert. Wer keine Verfahren einführt, um tatsächliche und potenziell nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, wer keine Maßnahmen umsetzt, um negative Auswirkungen abzuwenden, der erfüllt seine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht nicht. Und die Einrichtung von Beschwerdemechanismen oder zumindest die Teilnahme an solchen, die bereits bestehen, gehört auch zu den Erwartungen an die Unternehmen, die im NAP festgeschrieben sind.

Darüber hinaus legt der Aktionsplan auch fest, dass die Bundesregierung überprüfen wird, ob diese Erwartung erfüllt wird. Bereits ab dem Jahr 2018 soll dies durch eine nach wissenschaftlichen Standards durchgeführte Erhebung erfolgen. Die Einhaltung der Standards wird durch eine Stichprobe von Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern jährlich evaluiert werden. Falls weniger als 50 % dieser Unternehmen die im Aktionsplan verankerten Standards nicht hinreichend umsetzen, sieht der Aktionsplan explizit die Möglichkeit von gesetzlichen Maßnahmen in der Zukunft vor. Im Bereich des Monitorings ist die Bundesregierung mit der Einführung des NAP im internationalen Vergleich damit Vorreiter.

Mit dem Aktionsplan wird auch der Gestaltungsspielraum genutzt, um effektive Anreize zu setzen. Zum Beispiel bei den Voraussetzungen, unter denen die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in Anspruch genommen werden können, also bei Exportkreditversicherungen, Förderungen von Direktinvestitionen im Ausland und bei der Vergabe von ungebundenen Finanzkrediten. Wer hier in Zukunft Anträge stellt, wird sich an einem gesonderten Punkt zum Thema Menschenrechte äußern müssen. Ziel ist, dass Unternehmen, die die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht derzeit nicht erfüllen, dies bei Inanspruchnahme von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung in Zukunft tun. Wenn ein Unternehmen die Teilnahme an einem Beschwerdeverfahren vor der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verweigert, werden seine Anträge auf Übernahme dieser Förderinstrumente nicht bewilligt.

Wie geht es weiter?

Die eingangs genannte Anforderung an eine verbesserte Kohärenz verschiedener Politikfelder wird mit dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte gestärkt. Denn er verbindet Anliegen der Außenwirtschaftspolitik, Menschenrechtspolitik, Entwicklungspolitik, internationalen Sozialpolitik und Umweltpolitik. Die Bedeutung dieses Themas als wichtiger Beitrag zur Gestaltung der Globalisierung wird in Zukunft noch weiter wachsen. Das neue globale Nachhaltigkeitsziel SDG 8 thematisiert unter dem Titel „Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit für alle“ seine hohe Relevanz ausdrücklich.

Institutionell wird innerhalb der Bundesregierung unter Leitung des Auswärtigen Amtes ein interministerieller Ausschuss „Wirtschaft und Menschenrechte“ (IMA) eingerichtet. Er wird dabei durch das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geleitete CSR-Forum beratend unterstützt. Erarbeitet werden sollen Sektor- bzw. Branchenvereinbarungen zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden, Zivilgesellschaft und anderen Stakeholdern. Eine weitere Kernaufgabe ist die Beratung von Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Und nicht zuletzt startet die Vorbereitung, Beauftragung und Evaluierung der Stichprobenerhebung zur Einhaltung des Verfahrensstandards durch Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern ab 2018.

Auf internationaler Ebene ist geplant, den Regierungen der G7-Staaten den Text unseres Nationalen Aktionsplans zuzuleiten. Bei wichtigen Foren wie beispielsweise dem Responsible Business Forum der OECD in Paris im Juni 2017 und dem UN Forum on Business and Human Rights in Genf im November 2017 soll der deutsche NAP vorgestellt werden, ebenso engen bilateralen Partnern wie den Niederlanden und Frankreich und natürlich den Europäischen Institutionen.

Und auch der „Nachfolge-NAP“ steht jetzt schon auf der Agenda. Dafür ist mindestens ein Jahr Vorbereitungszeit notwendig. Daher sollte mit der Vorbereitung des NAP 2020-2024 spätestens nach der Sommerpause 2019 auf der Grundlage der bis dahin vorliegenden Daten und Erfahrungen begonnen werden.