

Ein Dossier von Brot für die Welt und Germanwatch
in Zusammenarbeit mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Wirtschaft und Menschenrechte

Unternehmen verbindlich in die Pflicht nehmen

Brot
für die Welt

Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst



Steinbruch in Westbengalen.
Natursteine werden in Indien oft unter
menschenunwürdigen Arbeitsbeding-
ungen abgebaut. Über Zwischenhändler
wird ein Teil auch nach Europa exportiert.

Foto: Jörg Böhling/agenda





Christoph Bals
ist Politischer Geschäftsführer
von Germanwatch.



Dr. Klaus Seitz
ist Abteilungsleiter Politik
bei Brot für die Welt.

Die deutsche Wirtschaft spielt eine wichtige Rolle in der Weltwirtschaft. Viele in Deutschland ansässige Unternehmen sind weltweit aktiv. Nicht immer agieren sie dabei verantwortungsvoll. Die einen lassen Bekleidung in Ländern produzieren, in denen Textilarbeiterinnen unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten. Andere vermarkten elektronische Produkte, deren Rohstoffe möglicherweise in Konfliktregionen gefördert werden.

Brot für die Welt und Germanwatch setzen sich seit vielen Jahren gemeinsam für politische Rahmenbedingungen ein, die sicherstellen, dass Unternehmen ökologische und menschenrechtliche Standards weltweit einhalten müssen.

Derzeit gibt es viele interessante Entwicklungen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen. Wir beleuchten und bewerten diese. Wir berichten über Betroffene, die sich zur Wehr setzen wie im Falle der Klage wegen eines Textilfabrikbrandes in Pakistan. Wir analysieren den Dialogprozess, den Nichtregierungsorganisationen mit Textilunternehmen aufgenommen haben. Am Beispiel des VW-Abgasskandals werfen wir Licht auf die Unterschiede zwischen dem deutschen und dem US-amerikanischen Umgang mit Unternehmensverantwortung.

Wir stellen politische Prozesse auf verschiedenen Ebenen vor: die internationale Initiative für einen Treaty auf UN-Ebene, die geplante EU-Verordnung zu Konflikthorstoffen und die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland.

Selbst bei guten Beschlüssen bringt keine dieser Initiativen alleine die Lösung der Probleme. Aber mit einem Mosaik gelungener Ansätze könnten wir der Achtung der Menschenrechte im globalen Wirtschaften näher kommen.

Christoph Bals Klaus Seitz

- 3 Unternehmen in die Pflicht nehmen**
Menschenrechtliche Verantwortung im globalen Wirtschaften
Cornelia Heydenreich und Sarah Lincoln
- 6 Unternehmensverantwortung gesetzlich verankern**
Zum Stand der Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten
Sarah Lincoln
- 9 Kein Blut mehr am Handy?**
Die Politik muss die Weichen stellen für einen verantwortlichen Rohstoffbezug
Cornelia Heydenreich
- 11 Noch mehr Macht für Lobbyisten**
TTIP und Better Regulation: Abbau von Schutzstandards
Sven Hilbig
- 13 Die guten Taten der Multimilliardäre**
Wachsender Wirtschaftseinfluss in der Weltpolitik
Jens Martens
- 15 Organisierte Verantwortungslosigkeit**
Unternehmen haben bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland wenig zu befürchten
Simon Rau
- 16 Feigenblatt oder innovative Initiative?**
Das Bündnis für nachhaltige Textilien
Berndt Hinzmann
- 18 Klimawandel als neue Risikoklasse**
Schlussfolgerungen für die Klimapolitik
Vera Künzel und Alexander El Alaoui
- 20 „Staaten müssen zusammenarbeiten, um Rechtslücken zu schließen“**
Interview mit Kinda Mohamadieh, South Centre
- 22 „Controlled in Germany“**
Was der VW-Skandal über das Thema Unternehmensverantwortung in Deutschland aussagt
Julia Otten



Demonstration gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen im Oktober 2015 in Berlin.

Unternehmen in die Pflicht nehmen

Menschenrechtliche Verantwortung im globalen Wirtschaften

| Cornelia Heydenreich
und Sarah Lincoln

Deutschland spielt in der Weltwirtschaft eine herausragende Rolle – nicht nur als derzeit drittgrößte Exportnation, sondern auch als Importeur und als Herkunftsland ausländischer Direktinvestitionen. Diese starke Weltmarktorientierung bringt für deutsche Unternehmen auch eine besondere Verantwortung mit sich für die Wahrung der Menschenrechte in ihren Lieferketten. Dies gilt insbesondere für ihre Geschäftsbeziehungen in Niedriglohnländern mit schwachen, autoritären oder korrupten Staaten.

Immer wieder sind auch deutsche Unternehmen direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt. Besonders die Brände und Fabrikeinstürze bei Textilfabriken in Bangladesch und Pakistan

haben die Öffentlichkeit aufgerüttelt. Doch sie sind nur die Spitze des Eisbergs. Noch immer arbeiten Näherinnen dort bis zu 16 Stunden täglich zum Hungerlohn, um Kleidung für europäische Modeketten herzustellen.

Im Sudan wurden fast 5000 Familien für einen Staudamm aus ihren Häusern vertrieben und nicht angemessen entschädigt. Für die Bauplanung und die Kontrolle der Inbetriebnahme war ein deutsches Ingenieurunternehmen zuständig. Besonders problematisch ist der Abbau von Metallen oder anderen Rohstoffen, die für viele Produkte benötigt werden. So wird Kupfer, dessen Abbau in Peru zu gewaltsamen Landnutzungskonflikten und Umweltverschmutzung geführt hat, auch in deutschen Autos verbaut.

Eine Studie der Universität Maastricht aus dem Jahr 2015 hat über 1800 Menschenrechtsbeschwerden gegen Unternehmen im Zeitraum von 2005 bis 2014 ausgewertet. Davon betreffen 87 auch deutsche Firmen. Nur Unternehmen aus vier anderen Ländern versammeln mehr Menschenrechtsbeschwerden auf sich – ein unrühmlicher fünfter Rang für Deutschland.

| Lücken im Menschenrechtsschutz

Die Betroffenen dieser Menschenrechtsverletzungen haben oft wenig Handhabe, sich zur Wehr zu setzen. Die Unternehmen werden selten zur Rechenschaft gezogen, weder dort, wo die Verletzungen stattfinden, noch in den Ländern, wo die Konzerne ihren Sitz haben und die Profite erzielen.

Dabei gibt es eine Vielzahl von Rahmensetzungen auf internationaler Ebene, die den

Schutz der Menschenrechte beinhalten. Die Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte sind völkerrechtlich verbindlich und wurden von den allermeisten Staaten unterzeichnet. Arbeitsrechte sind zusätzlich in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgehalten. Diese menschenrechtlichen Standards müssen auf nationaler Ebene von den Staaten umgesetzt werden. Dabei sind die Staaten auch verpflichtet, Menschen vor Verletzungen durch private Akteure zu schützen. Viele Länder, nicht nur im globalen Süden, kommen dieser Schutzpflicht nicht ausreichend nach. Manchmal liegt es daran, dass es keine funktionierenden staatlichen Strukturen gibt. Oft ist die Gesetzgebung unzureichend oder es fehlt an Kapazitäten oder dem politischen Willen, die Gesetze durchzusetzen. In vielen Fällen agieren staatliche Stellen sogar Hand in Hand mit Unternehmen, die Menschenrechte verletzen.

Auch die Heimatländer der Unternehmen greifen nicht regulierend ein. Dabei bestätigen die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen und die UN-Sonderberichtserstattenden, dass Staaten sich auch darum kümmern müssen, was ihre Unternehmen im Ausland machen. Mehrere Versuche, angesichts dieser mangelhaften Umsetzung der menschenrechtlichen Schutzpflicht auf nationaler Ebene bei den Vereinten Nationen eine eigene Konvention mit verbindlichen Menschenrechtsstandards für den globalen Geschäftsverkehr zu entwickeln, sind seit den 1970er Jahren gescheitert. Es konnte kein Konsens der Regierungen gefunden werden und die international tätigen Unternehmen haben massiv dagegen lobbyiert. Stattdessen sind zahlreiche freiwillige Initiativen entstanden, die vor allem wegen Intransparenz und Mangel an Überprüfbarkeit in der Kritik sind.

Gleichzeitig hat die Staatengemeinschaft in den letzten Jahrzehnten mit zahlreichen Handels- und Investitionsschutzabkommen die Rechte der Unternehmen verbindlich festgeschrieben und mit starken Durchsetzungsmechanismen ausgestattet. Auch Deutschland hat sich politisch immer für einen starken Investorenschutz eingesetzt und

Foto: Sebastian Rötters



Links: Das Kohlebergwerk El Cerrejón in Kolumbien. Das Land gehört zu den wichtigsten Lieferanten für deutsche Stromversorger.
Rechts: Im Hamburger Hafen werden die deutschen Kohleimporte umgeschlagen.

allein 148 bilaterale Investitionsschutzverträge unterzeichnet. Diese Verträge schützen unter anderem auch Gewinnerwartungen und können eine Sozial- oder Umweltgesetzgebung erschweren, die diese Gewinne schmälern könnte. Der Protest gegen das geplante transatlantische Wirtschaftsabkommen mit den USA, TTIP, zeigt, dass auch in Europa viele den Verlust des Spielraums für soziale Errungenschaften und ökologische Standards fürchten.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Im Tauziehen zwischen dem Versuch verbindlicher Rahmensetzung und freiwilligen Initiativen hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Jahr 2011 die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet. Sie konkretisieren die staatliche Pflicht, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen und Betroffenen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdewegen zu verschaffen. Zudem etablieren sie eine Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit zu achten.

Eine besondere Schutzpflicht des Staates besteht laut den UN-Leitprinzipien in Situationen, in denen der Heimatstaat am wirtschaftlichen Geschehen beteiligt ist und Einfluss hat. Das umfasst etwa Unternehmen in staatlichem Besitz oder staatliche Unternehmensbeteiligungen, die öffentliche Beschaffung oder die Außenwirtschaftsförderung.

Eine Schwäche der UN-Leitprinzipien liegt gleichwohl darin, dass sie keinerlei Durchsetzungsinstrumente vorsehen. Die Durchsetzung bleibt folglich auf nationale gesetzliche Initiativen und andere Durchsetzungsmechanismen angewiesen. Dafür sind alle Staaten aufgerufen, Nationale Aktionspläne zu entwickeln. Die bislang vorliegenden Aktionspläne sind allerdings in zentralen Teilen schwach formuliert und enthalten ganz überwiegend freiwillige Aufforderungen und Ermutigungen an die Unternehmen. Das Potenzial der UN-Leitprinzipien, vor allem den dort postulierten „intelligenten Mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen, nutzen sie kaum.

Mit viel Aufmerksamkeit beobachten andere Länder den 2014 gestarteten deutschen



Foto: Hafen Hamburg/Hasenpusch, www.hafen-hamburg.de



Prozess zur Erarbeitung eines Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte. Im Mai 2016 soll der deutsche Aktionsplan ins Bundeskabinett kommen und noch vor der Sommerpause verabschiedet werden, so das federführende Auswärtige Amt. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften fordern von der Bundesregierung, dass sie deutsche Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt in ihren Auslandsgeschäften gesetzlich verpflichtet. Außerdem soll der Staat finanzielle Förderung und öffentliche Auftragsvergabe davon abhängig machen, ob ein Unternehmen Menschenrechte achtet. Wenn deutsche Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, muss den Betroffenen auch in Deutschland der Klageweg offen stehen. Dafür müssen bestehende Verfahrenshürden, wie die fehlende Möglichkeit von Kollektivklagen, die Beweislastverteilung und die hohen Prozesskosten abgebaut werden. Ein Aktionsplan allein mit freiwilligen Maßnahmen und Unterstützung für die Unternehmen kann die Defizite nicht beheben.

Viele global tätige Unternehmen sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten freiwillig aktiv geworden im Rahmen der sogenannten Corporate Social Responsibility (CSR). Häufig geschah dies allerdings erst auf öffentlichen

Druck durch Nichtregierungsorganisationen oder Medien oder erst nach Skandalfällen. Und nicht selten hatten freiwillige Initiativen auch zum Ziel, verbindlicher Rahmensetzung vorzuzukommen.

| Freiwillige Ansätze reichen nicht

Während es durchaus einige Vorreiterunternehmen gibt, die soziale Verantwortung ernst nehmen, kratzen viele CSR-Programme nur an der Oberfläche, anstatt sich mit den zentralen Menschenrechtsrisiken und deren Ursachen auseinanderzusetzen. Zum Beispiel wälzen viele Unternehmen im Textilsektor die Verantwortung durch entsprechende Vertragsklauseln alleine auf die Lieferanten ab. Aber auch die einkaufenden Unternehmen müssen ihre Beschaffungspraktiken fair gestalten. Denn mit ihren Preisen und Lieferfristen diktiert sie nicht unerheblich die Bedingungen für die Zulieferbetriebe.

Freiwillige Unternehmensinitiativen tragen daher häufig nicht zu einer Verbesserung der Situation bei. Dies belegen auch Studien aus den letzten Jahren: So hat ein großes europäisches Forscherteam in 17 Ländern untersucht, welche Wirkung freiwillige Maßnahmen von Unternehmen in den Bereichen Umwelt und Arbeitsstandards haben. Zentrales Ergebnis der Studie aus dem Jahr 2013 ist, dass die Auswirkungen von freiwilligen CSR-Maßnahmen als sehr gering zu bewerten sind. Ein weiteres Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass auch in hochregulierten Bereichen zusätzlich freiwillige CSR-Aktivitäten stattfinden – obwohl Unternehmensverbände und Regierungen häufig gegen verbindliche Regeln einwenden, dass sie freiwillige Initiativen ausbremsen würden. Die Studie rät

zu mehr Regulierung als Motor, um eine Änderung in der Geschäftspolitik von Unternehmen zu bewirken.

| Ein neuer Anlauf: UN-Treaty Wirtschaft und Menschenrechte

Eine neue Initiative für mehr verbindliche Regulierung gibt es derzeit auf UN-Ebene. Ecuador und Südafrika haben einen neuen Anlauf für einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag gestartet. Nichtregierungsorganisationen unterstützen diesen Vorstoß. Eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe verhandelt nun seit Juli 2015 über mögliche Inhalte. Starke Widerstand gibt es jedoch von den großen Industrienationen. Die USA, die EU, Kanada und Japan stimmten 2014 bereits gegen das Vorhaben und boykottieren die Arbeitsgruppe. Sie verweisen stattdessen auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die Nationalen Aktionspläne. Die Botschaft dieser Regierungen ist klar: Die Investitionsfreiheit der Unternehmen soll verbindlich und mit einklagbaren Rechten geschützt werden, wohingegen die Menschenrechte mit freiwilligen Empfehlungen auskommen müssen. Diese Haltung ist inakzeptabel. Sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene erhöht sich der Druck auf die Regierungen, Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte stärker in die Pflicht zu nehmen.

Literatur

Menno T. Kamminga 2015
Company Responses to Human Rights Reports:
An Empirical Analysis. Maastricht University.

IMPACT Project Executive Summary 2013
Headline findings, insights & recommendations for
policy makers, business & stakeholders.



Cornelia Heydenreich
ist Teamleiterin Unternehmensverantwortung bei Germanwatch.



Sarah Lincoln
ist Referentin für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei Brot für die Welt.

Unternehmensverantwortung gesetzlich

Zum Stand der Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

| Sarah Lincoln

Seit November 2014 entwickelt die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan. Ziel ist die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, die menschenrechtliche Pflichten von Staaten und Verantwortung von Unternehmen in globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten aufzeigen. Im Mai soll der Aktionsplan durch das Bundeskabinett verabschiedet werden. Es ist zu befürchten, dass er – ebenso wie die entsprechenden Pläne in anderen Ländern – schwach ausfallen wird. Dennoch bewegt sich die Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten.

In den frühen Morgenstunden des 2. Mai 2011 überfiel ein Einsatzkommando von etwa 60 Polizisten das Dorf Bongulu in der Demokratischen Republik Kongo. Es kam zu gewaltsamen Übergriffen, mehrere Frauen wurden laut Aussagen der Dorfbewohner vergewaltigt. Die Sicherheitskräfte waren in Fahrzeugen des Holzunternehmens Siforco ins Dorf gelangt. Nach dem Überfall bezahlten Mitarbeiter des Unternehmens die Einsatzkräfte. Siforco war damals eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des deutschen, in Österreich ansässigen Holzunternehmens Danzer. Vorgegangen war ein Streit zwischen den Bewohnern und Siforco, denn die Danzer-Tochterfirma war nach lokalen Gesetzen verpflichtet, in dem Dorf eine Schule und ein Gesundheitszentrum aufzubauen. Weil dies nicht geschehen war, hatten die Dorfbewohner protestiert. Und als Druckmittel zwei Batterien, eine Solarzelle und ein Radio von Siforco entwendet.

Danzer und Siforco hatten damals erklärt, keinerlei Einfluss auf das Verhalten der Polizei gehabt zu haben. Allerdings war es in dem Konflikt bereits zuvor zu gewaltsamen Übergriffen durch die Polizei gekommen. NGOs

hatten daher sowohl das Tochterunternehmen als auch die Unternehmensführung in Europa mehrmals vor der weiteren Zusammenarbeit mit lokaler Polizei gewarnt. Gleichwohl entschied sich das lokale Unternehmen im Mai 2011 erneut dafür, die Polizei einzuschalten.

Das Beispiel ist kein Einzelfall. Investitionen in Land und Rohstoffe verlaufen oft konfliktreich. Die Investoren nutzen die Organe des Staates – Polizei, Militär und sogar die Justiz – zur Durchsetzung ihrer Privatinteressen. Dabei kommt es häufig zu gewaltsamen Landvertreibungen und anderen Menschenrechtsverletzungen. Weitaus bekannter sind die teils katastrophalen Arbeitsbedingungen in Textil- oder Elektronikfabriken. Der Einsturz einer Textilfabrik in Bangladesch im April 2013, bei dem über 1100 Menschen ums Leben kamen, hat diese der Weltöffentlichkeit besonders drastisch vor Augen geführt

| Menschenrechtliche Sorgfalt als neue Form der Unternehmensverantwortung

Bislang gibt es noch keine wirksamen Lösungsansätze gegen diese schädlichen Auswirkungen unserer globalisierten Wirtschaft. Eine Kernfrage bleibt, welche Pflichten sich aus den bestehenden Menschenrechtsverträgen für Unternehmen ableiten lassen und wie weit sich die Unternehmensverantwortung auch auf Geschäftsbeziehungen und Lieferketten erstreckt. Auf verbindliche internationale Regeln für den globalen Geschäftsverkehr konnten sich die Regierungen trotz einiger Anläufe bislang nicht einigen. Ein Kompromiss wurde 2011 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen mit den freiwilligen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erzielt, die der Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, Professor John Ruggie, entwickelt hat. Herzstück der Leitprinzipien ist das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten (Human Rights Due Diligence).

Angelehnt an bereits bestehende Konzepte der Risikominimierung im Unternehmensmanagement sollen Unternehmen die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit identifizieren, negativen Auswirkungen vorbeugen sowie Schäden beheben und wiedergutmachen. Diese Sorgfaltspflicht bezieht sich nicht nur auf die ei-

genen Aktivitäten des Unternehmens, sondern auch auf Auswirkungen, die direkt mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder den Dienstleistungen verbunden sind. Das Ausmaß der Pflichten variiert nach Größe des Unternehmens, der Situation in dem betroffenen Land, der Art der Produkte und Dienstleistungen und der Position des Unternehmens in der Lieferkette.

Konkret heißt das zum Beispiel, dass sich Unternehmen über den Kontext informieren müssen, in dem sie aktiv sind. Eine Analyse der politischen Situation im Kongo hätte ergeben, dass es sich um einen fragilen Staat handelt, der grundlegende staatliche Funktionen nicht mehr erfüllt. Also einen Staat, in dem zum Beispiel die Polizei unkontrolliert tätig ist und häufig Auftragsarbeit gegen Bezahlung erledigt. Eine naheliegende Schlussfolgerung wäre gewesen, dass die Hinzuziehung lokaler Polizei allenfalls „ultima ratio“ sein kann und streng überwacht werden sollte. Das Unternehmen hätte die lokalen Mitar-

Foto: Thomas Einberger / argum / Greenpeace



h verankern

beiter dann entsprechend anweisen und im konfliktsensiblen Umgang mit der lokalen Bevölkerung schulen müssen. Entsprechende Schritte hat Danzer aber erst eingeleitet, nachdem der Fall öffentlich skandalisiert wurde und das Unternehmen vorübergehend seine Nachhaltigkeitszertifizierung des Forest Stewardship Council verloren hatte.

Komplizierter wird es dort, wo der Unternehmenseinfluss geringer ist, zum Beispiel weil zur Textilfabrik in Bangladesch lediglich vertragliche Beziehungen bestehen oder sogar noch ein Zwischenlieferant existiert. Doch auch hier weist Ruggie den Unternehmen eine klare Verantwortung zu. Bemühungen um Abhilfe bei Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen können hier vom Gespräch über Trainings mit Lieferanten zu Arbeitsbedingungen, Zusammenarbeit in Multistakeholderinitiativen bis hin zum Abbruch der geschäftlichen Beziehungen reichen. Eine Analyse kann aber auch ergeben, dass die eigene Einkaufspraxis, also zum Bei-

spiel Niedrigpreise und kurze Lieferfristen, eine Ursache für Arbeitsrechtsverletzungen ist und angepasst werden muss. Die Bandbreite der Maßnahmen verdeutlicht den prozessorientierten Charakter der Sorgfaltspflichten, die zum Teil längerfristige Veränderungen in der Geschäftspraxis erfordern.

| Innovation oder Rückschritt

Eben dieser Prozesscharakter mit den entsprechenden Unklarheiten hat bei vielen nichtstaatlichen Organisationen und Völkerrechtlern auch Kritik an dem Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht hervorgerufen. Zu Recht wird darauf verwiesen, dass sich dadurch der Fokus von Rechtsverletzungen und Rechtsansprüchen auf menschenrechtliche Auswirkungen und das entsprechende Risikomanagement beim Unternehmen verschoben hat. Der Prozesscharakter macht es schwierig, klare Verfehlungen festzustellen und birgt die Gefahr, die Rechte Betroffener zu schwächen.

Gleichzeitig bietet die Abkehr von klar umrissenen Pflichten auch die Chance, über den unmittelbaren Einwirkungsbereich des Unternehmens hinauszuschauen. Die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen finden oft fernab des Hauptstandorts des Unternehmens statt, in der Automobilproduktion beispielsweise beim Abbau der Rohstoffe. Eine Verantwortung der Automobilkonzerne dafür zu etablieren, auch diesen Auswirkungen zu begegnen, kann daher als Errungenschaft der UN-Leitprinzipien bezeichnet werden. Die

Schwächen liegen wie so oft vor allem in der Durchsetzung. Zwar stellen die UN-Leitprinzipien fest, dass die Regierungen Rahmenbedingungen schaffen müssen, die konkreten Handlungsempfehlungen bleiben jedoch viel zu zurückhaltend und vage.

| Business as usual

lässt die praktische Anwendung menschenrechtlicher Sorgfalt noch zu wünschen übrig. Bislang haben nur sehr wenige Unternehmen begonnen, sich ernsthaft mit den Anforderungen auseinanderzusetzen. In Deutschland führen selbst von den DAX-30 Unternehmen die wenigsten systematische und regelmäßige menschenrechtliche Risikoanalysen durch, von der Mehrzahl kleiner und mittelständischer Unternehmen ganz zu schweigen.

Der Grund dafür ist ganz einfach. Menschenrechtliche Sorgfalt kostet Zeit und Geld, Investitionen, die sich in der vorherrschenden Marktlogik nicht rentieren. Es gibt weder staatliche Anreize, zum Beispiel in der öffentlichen Auftragsvergabe, noch andere Marktvorteile. Für die Öffentlichkeit ist es kaum zu überblicken, welche Unternehmen sich tatsächlich bemühen und welche lediglich viel Geld in ihre PR-Strategie stecken. Zurzeit ist soziale Verantwortung daher oft ein Wettbewerbsnachteil, skrupellose Marktteilnehmer profitieren. Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf systematischen Menschenrechtsverletzungen beruht, haben bislang keinerlei Sanktionen zu befürchten.

| Regulative Ansätze

Um die Umsetzung der Leitprinzipien zu verbessern, sollen die nationalen Regierungen Aktionspläne entwickeln. Obwohl die Leitprinzipien dabei einen intelligenten Mix aus verbindlichen und freiwilligen Maßnahmen empfehlen, beschränken sich die bisherigen Aktionspläne europäischer Regierungen weitestgehend auf freiwillige Unterstützungsangebote. Seit November 2014 entwickelt auch die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien. Im Mai soll er im Kabinett verabschiedet werden.



Links: Regenwald im Kongobecken.
Unten: Bulldozer des Holzunternehmens Siforco.



Foto: Greenpeace



Indigene Völker müssen häufig dem Agrobusiness weichen – wie diese Angehörigen des Volkes der Wichí im argentinischen Chaco. Der Wald auf ihrem Land wurde für Monokulturen von Soja und Sonnenblumen gerodet, die als Exportgüter auch nach Europa gelangen.

| Deutschland als Zünglein an der Waage?

In diesem Tauziehen um verbindliche Sorgfaltspflichten wird daher nun in Europa und den USA derzeit mit großer Spannung der deutsche Aktionsplan erwartet. Das Auswärtige Amt hat diese Erwartungshaltung befeuert, indem es einen ambitionierten Aktionsplan angekündigt und einen aufwendigen Erarbeitungsprozess organisiert hat. Eine Steuerungsgruppe mit verschiedenen Ministerien, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen begleitet seit Ende 2014 den Prozess. Neben drei öffentlichen Konferenzen gab es elf ganztägige Expertenanhörungen zu verschiedenen Themen wie Zugang zu Recht, Transparenz, Außenwirtschaftsförderung und Handel. Kernstück der Debatte war auch hier die menschenrechtliche Sorgfalt. Die beteiligten nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaften fordern eine gesetzliche Verankerung der Sorgfaltspflicht und bessere Klagemöglichkeiten für Betroffene. Zudem verlangen sie von der Bundesregierung, öffentliche Aufträge und Außenwirtschaftsförderung von der Einhaltung von Sorgfaltprozessen abhängig zu machen. Amnesty, Oxfam, Germanwatch und Brot für die Welt haben einen konkreten Gesetzesentwurf zur gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten eingebracht. Auch die Friedrich-Ebert-Stiftung hat einen Gesetzesvorschlag entwickelt.

Der gegenwärtige Diskussionsstand lässt leider befürchten, dass auch der deutsche Aktionsplan sehr schwach wird und die vorsichtigen Ansätze in anderen Ländern noch unterbietet. Beschränkt sich Deutschland auf eine Beschreibung der Sorgfaltspflichten ohne wirkungsvolle Durchsetzungsinstrumente zu beschließen, wäre dies ein herber Rückschlag für die internationale Debatte um menschenrechtliche Sorgfalt und könnte auch die keimenden Ansätze in anderen Ländern ersticken. Wenn sich letztlich keine Regierung traut, die viel beschworene Unternehmensverantwortung auch mit Sanktionen zu koppeln, ist der Ruggie-Prozess zum Scheitern verurteilt. Dann wird sich die Debatte zwangsläufig wieder auf die UN-Ebene verlagern, wo derzeit einige Regierungen einen neuen Anlauf für verbindliche internationale Rahmensetzung wagen. ||

Trotz der bislang enttäuschenden Aktionspläne bewegt sich die Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten. Vor allem in Bezug auf eine Verbesserung der Transparenz gibt es in einigen Ländern und seitens der Europäischen Union erste regulative Ansätze.

Die EU hat 2014 die sogenannte CSR-Richtlinie verabschiedet, wonach große Unternehmen künftig auch über soziale und ökologische Risiken ihrer Geschäftstätigkeit berichten müssen. In Großbritannien wurde kürzlich der Modern Slavery Act beschlossen. Das Gesetz richtet sich gegen moderne Formen der Sklaverei und verpflichtet große Unternehmen dazu, über diesbezügliche Risiken in ihrem Unternehmen sowie in der Lieferkette zu berichten und darzulegen, welche Schritte sie ergriffen haben, um diese Risiken zu bewerten und zu handhaben. Ein ähnliches Gesetz gibt es in Kalifornien bereits seit einigen Jahren. Aus den Vereinigten Staaten kommt auch der Dodd Frank Act, der Unternehmen dazu verpflichtet, die Herkunft bestimmter Rohstoffe offenzulegen. Dadurch soll verhindert werden, dass der Handel mit sogenannten Konfliktrohstoffen den Bürgerkrieg in der

Demokratischen Republik Kongo finanziert. Auch die EU diskutiert derzeit eine ähnliche Regelung, wobei der Grad der Verbindlichkeit noch debattiert wird.

In Frankreich geht die Debatte über reine Berichtspflichten hinaus. Das französische Parlament hat im März 2015 in erster Lesung ein Gesetz angenommen, wonach große französische Unternehmen verpflichtet werden, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und zu verhindern, dass sich diese Risiken realisieren. Dabei sind auch Risiken bei Subunternehmen und Zulieferbetrieben einzubeziehen. Im November hat der Senat den Entwurf abgelehnt und ans Parlament zur weiteren Abstimmung zurückgeschickt. In der Schweiz bereitet eine große Koalition aus Gewerkschaften, Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen derzeit einen Volksentscheid über menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Schweizer Unternehmen vor. Es ist in all diesen Debatten spürbar, dass der Druck auf die Regierungen wächst. Umwelt-, Verbraucher-, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften sind nicht länger bereit, sich mit Dialogprozessen und leeren Versprechungen abspielen zu lassen.

Kein Blut mehr am Handy?

Die Politik muss die Weichen stellen für einen verantwortlichen Rohstoffbezug

| Cornelia Heydenreich

Der Zusammenhang zwischen dem blutigen Krieg im Kongo und der Ausbeutung der Rohstoffe des Landes ist seit 15 Jahren bekannt. Nun will die EU den Handel mit Konfliktrohstoffen – unter anderem aus dem Kongo – regulieren. Der Mehrwert einer freiwilligen Verordnung wäre jedoch gering. Eine Dynamik in Richtung „konfliktfreier“ Rohstoffe können nur verbindliche Regeln erzeugen. Das zeigen Erfahrungen aus der Elektronikbranche.

„Kein Blut an meinem Handy. Stoppt die Ausplünderung des Kongo!“ Diesen Slogan verbreiteten Menschenrechtsorganisationen im Jahr 2001. Sie wollten auf die kriegerischen Konflikte in der Demokratischen Republik (DR) Kongo aufmerksam machen. Denn mehrere Kriegsparteien finanzierten sich durch den Verkauf von Rohstoffen wie etwa dem Erz Coltan, das für die Herstellung von Handys benötigt wird. Doch auf Seiten der Unternehmen tat sich zunächst kaum etwas. Nur vereinzelt gab es Stellungnahmen zu einem Boykott von Coltan aus der DR Kongo oder zu dessen verantwortlichem Bezug. So zum Beispiel von der Deutschen Telekom im Jahr 2005.

Anfang 2007 befragten NGOs im Rahmen des europäischen Projektes makeITfair IT-Unternehmen nach ihrer Rohstoffverantwortung. Die überwiegende Reaktion lautete: „Für den Rohstoffabbau sind wir nicht auch noch verantwortlich. Unsere Lieferkette ist viel zu komplex und der Rohstoffabbau ist zu weit weg von unserem Endprodukt.“ Zudem führten viele Unternehmen an, nur ein sehr kleiner Abnehmer von metallischen Rohstoffen zu sein und deshalb keinen Einfluss auf die Situation in Abbauländern zu haben.

Ende 2007 veröffentlichten Partner von makeITfair drei Studien, die am Beispiel von Zinn, Kobalt und Platinmetallen aufzeigten, welche Probleme beim Abbau von Rohstoffen entstehen, die häufig in der Elektronikindustrie verwendet werden. Die Recherchen der NGOs konnten Lieferketten von der Mine bis zum Endprodukt aufzeigen. Wenn dies sogar für Außenstehende möglich war, sollte es für die beteiligten Unternehmen erst recht realisierbar sein.

Die Berichte markierten einen Wendepunkt in der Debatte in der Elektronikindustrie. Vertreter großer Markenfirmen und ihre internationalen Zusammenschlüsse GeSI und EICC gaben eine eigene Studie in Auftrag, die die Ergebnisse von makeITfair bestätigten. Die Unternehmen bekannten sich zunehmend zur Verantwortung für die Rohstoffe in ihren IT-Geräten, führten Dialoge mit NGOs und starteten Pilotprojekte zur Nachverfolgung der Herkunft der Metalle in ihren Geräten. An der eigentlichen Problematik änderte sich dadurch jedoch kaum etwas.

| Ein Gesetz bringt Dynamik

Wirkliche Dynamik entstand erst, als im Jahr 2010 in den USA der sogenannte „Dodd-Frank Act“ verabschiedet worden war. Dieses Gesetz enthält einen Absatz, wonach alle in den USA börsennotierten Unternehmen offenlegen müssen, ob in ihren Produkten Konfliktmineralien verwendet werden. Falls sie Gold, das aus Coltan gewonnene Tantal, Wolfram oder Zinn verwenden, dann muss das Unternehmen dafür Sorge tragen, dass der Abbau der Metalle keine Gewaltkonflikte finanziert.

Eine ganze Reihe von Transparenzinitiativen und Zertifizierungen entstand daraufhin, die den Handel mit Erzen aus dem Osten der DR Kongo transparent machen sollen. Denn viele Unternehmen wollten bewusst weiter Metalle aus der Region beziehen. Kritiker machten dagegen den Dodd-Frank Act dafür verantwortlich, dass die Fördermenge in der DR Kongo nach Verabschiedung des US-Gesetzes zurückging. Dabei waren es vor allem interne Politikmaßnahmen wie ein vom damaligen Präsidenten Joseph Kabila

Foto: Christoph Püeschner / Zeitspiegel



Rohstoffe wie Coltan sind seit Langem eine Geldquelle für die Kriegsparteien im Kongo. Hier wird das Erz mit Hubschraubern abtransportiert, bewacht von einem Kindersoldaten einer Rebellengruppe.

Ein paar Bröckchen des Konfliktminerals Coltan, abgebaut in der Provinz Nord-Kivu in der DR Kongo.



Foto: Christoph Pueschner / Zeitenspiegel

verhängter Förderstopp, die den Verkauf drosselten. Unternehmen wie Apple betonten dagegen: „Wir arbeiten an der Erweiterung der Anzahl geprüfter Bezugsquellen in dieser Region.“

Einen gewissen Vorsprung hatte die IT-Branche bei diesem Thema allerdings, denn ein Experte bescheinigte den Elektronikunternehmen: „Ihr könnt makeITfair dankbar sein, dass Ihr schon so früh alarmiert wurdet.“ Andere Branchen, die ebenfalls derartige Metalle verwenden, wie beispielsweise die Autoindustrie, sind in diesen Fragen noch nicht so weit.

Freiwillige Selbstzertifizierung

Vor dem Hintergrund des US-Gesetzes sah die EU sich herausgefordert, ebenfalls den Handel mit Konfliktrohstoffen zu regulieren. Frühzeitig engagierten sich der Bund der Deutschen Industrie und andere Wirtschaftslobbyisten erfolgreich gegen eine verbindliche Regelung. Der Entwurf, den die EU-Kommission schließlich am 5. März 2014 veröffentlichte, schlug dementsprechend eine freiwillige Selbstzertifizierung vor. Ein zwei Wochen zuvor kursierender interner Entwurf hatte sich noch zum Ziel gesetzt, die Unternehmen nach einer Übergangsfrist von drei Jahren auf eine Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu verpflichten.

Der Mehrwert einer freiwilligen Verordnung wäre jedoch gering, denn bereits 2011 veröffentlichte die OECD einen entsprechenden Leitfaden zur menschenrechtlichen Sorgfalt beim Bezug von Konfliktrohstoffen. Eine Untersuchung der niederländischen Rechercheorganisation SOMO aus dem Jahr 2013 zeigte allerdings, dass dieser Leitfaden nicht umgesetzt wird. Von 167 untersuchten Unternehmen aus Europa, deren Produkte einen oder mehrere der Konfliktrohstoffe enthalten und die nur in Europa gelistet waren, waren nur 13 Prozent bereits freiwillig tätig geworden.

Auch der ehemalige UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, appellierte in einem Brief an die EU-Kommission: „Wenn die Berichterstattung komplett freiwillig belassen wird, dann riskiert man, dass sich die verantwortlich handelnden Unternehmen angreifbar machen, während diejenigen, die sich am wenigsten um ihre menschenrechtliche Verantwortung kümmern, so weitermachen können wie bisher.“ Das EU-Parlament griff derartige Bedenken auf und fordert in seiner Entscheidung vom Mai 2015, auf EU-Ebene eine verbindliche Regulierung zu schaffen.

Der Vorschlag der EU-Kommission hat auch noch weitere Schwächen. So plant die Kommission nur die Unternehmen zu erfassen, die Rohstoffe schmelzen oder importieren. Doch lediglich neun Prozent der weltweit existierenden Schmelzen für Zinn, Tantal und Wolfram liegen innerhalb der EU. Daher könnten sich zum Beispiel Hersteller von Autos und Elektronik weiterhin aus der Verantwortung stehlen, wenn sie nur verarbeitete Produkte in die EU importieren. Deutschland produziert selbst keine Handys und Laptops, war aber im Jahr 2013 mit 64 Millionen Mobiltelefonen und 15 Millionen Laptops der drittgrößte Importeur dieser Produkte weltweit und der größte in Europa.

Darüber hinaus darf sich eine wirksame Regulierung nicht auf wenige Metalle konzentrieren. Denn neben Gold, Tantal, Wolfram und Zinn gibt es leider auch weitere Rohstoffe, die Konflikte fördern. So trägt zum Beispiel laut Amnesty International der Kupferabbau in Myanmar auch zur Konfliktfiananzierung bei.

Doch es gibt auch erfreuliche Aspekte im EU-Vorschlag. Anders als beim Dodd-Frank-Act sollen nicht nur Konfliktrohstoffe aus der DR Kongo erfasst werden, sondern die Regelung soll für Rohstoffe aus der ganzen Welt gelten. Zudem soll sich die Sorgfaltspflicht am weitergehenden OECD-Leitfaden orientieren.

Die EU-Regelung wird nicht ausreichen

Seit dem 1. Februar 2016 verhandeln nun die EU-Kommission, das EU-Parlament und die Mitgliedsstaaten im sogenannten Trilog-Verfahren über die Ausgestaltung der Verordnung. Bedauerlicherweise haben sich auch die EU-Mitgliedsstaaten in ihrem Verhandlungsmandat im Dezember 2015 nur auf eine freiwillige Regelung geeinigt. Interessanterweise hatte die Bundesregierung sich für eine verbindliche Regelung eingesetzt, denn im Laufe des Jahres 2015 konnte der Druck von Nichtregierungsorganisationen, aber auch aus der SPD-Fraktion im Bundestag dazu beitragen, dass die Bundesregierung entgegen der ersten Positionierung eine verpflichtende Regelung unterstützte. Allerdings sollte diese „verhältnismäßig“ sein, was letztlich heißen kann, dass nur die Schmelzen erfasst werden sollen und somit die deutsche Wirtschaft „verhältnismäßig“ verschont bliebe.

China, das bei Rohstoffdebatten immer wieder dafür herhalten muss, dass die europäischen Unternehmen angeblich nicht so hohe Standards anlegen könnten, empfiehlt übrigens seit 2015 seinen Unternehmen den OECD-Standard zu Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Lieferkette. Wie auch immer die endgültige EU-Regelung aussehen wird – sie wird nicht ausreichen, um alle Probleme beim Abbau von Rohstoffen für die IT-Branche zu beheben. Denn etwa 30 Metalle werden für die Herstellung von Handys und Laptops benötigt. Deren Abbau heizt nicht nur Konflikte an, sondern Menschen werden von ihrem Land vertrieben, Arbeiterinnen und Arbeiter verunglücken in unsicheren Minen und die Umwelt wird massiv verschmutzt. Um dies zu beheben, brauchen wir noch weitere Regelungen. ||

Noch mehr Macht für Lobbyisten

Abbau von Schutzstandards ist die gemeinsame Stoßrichtung des TTIP und der EU-Agenda für bessere Rechtsetzung

Foto: Jakob Huber <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>



250.000 Menschen für einen gerechten Welthandel: Großdemonstration gegen TTIP im Oktober 2015 in Berlin.

| Sven Hilbig

Gegen die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) regt sich breiter Widerstand. Nicht so bisher gegen die Agenda für bessere Rechtsetzung. Unter diesem Begriff fasst die EU-Kommission Vorhaben zum Bürokratieabbau und für eine effektivere EU-Gesetzgebung zusammen. Doch auch hier droht der Abbau von (Umwelt- und Sozial-)Standards.

Handels- und Investitionsbarrieren zu beseitigen, ist das erklärte Ziel der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen kann grundsätzlich auf zwei Arten behindert werden: durch Zölle und durch andere, sogenannte nichttarifäre Barrieren – indem beispielsweise bestimmte Produktstandards vorgegeben werden. Im

Gegensatz zu früheren klassischen Freihandelsabkommen geht es bei TTIP kaum noch darum, die Zölle auf eingeführte Waren zu senken. Denn diese „tarifären Barrieren“, wie sie im Jargon der Freihändler heißen, sind auf beiden Seiten des Atlantiks weitgehend beseitigt. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht vielmehr der Abbau „nichttarifärer Handelshemmnisse“. Ein sehr weitgehender Begriff: Nichttarifäre Regelungen können Vorschriften zur Größe von Schrauben oder zu den Farben von Autoblindern betreffen. Aber auch Gesetze über das Verbot gefährlicher Chemikalien oder andere in der EU und in den USA geltenden Umwelt- und Verbrauchervorschriften sowie Regelungen zur sozialen Sicherheit gehören dazu.

Die Themenbereiche, die bei TTIP zur Verhandlung stehen, sind demnach von sehr unterschiedlicher Natur und gesellschaftlicher Relevanz. Während es nicht besonders beachtet werden muss, wenn Kompatibilität bei Schrauben und Muttern hergestellt wird, sind Angleichungen von Regelungen in Bereichen wie Emissionswerten für Autos gesellschaftlich sehr relevant und zum Teil sogar

hoch brisant. Der Weiterentwicklung der EU-Chemikalienverordnung REACH sind jahrelange Debatten und öffentliche Auseinandersetzungen vorausgegangen, an deren Ende das Parlament Gesetze verabschiedet hat, um seinen Bürgern mehr Sicherheit zu bieten. Im Rahmen von TTIP werden, hinter verschlossenen Türen, die gesetzlichen Vorschriften in der EU und den USA daraufhin geprüft, ob eine Angleichung möglich erscheint. Der Freihandelslogik folgend stehen die noch bestehenden technischen Unterschiede und verschiedenen Qualitätsstandards unter dem (General)Verdacht, „Kostentreiber“ zu sein.

Die EU und die USA konnten sich bisher in kaum einem relevanten Bereich darauf verständigen, anzuerkennen, dass die unterschiedlichen Qualitätsstandards jenseits des Atlantiks als gleichwertig mit den eigenen Standards zu betrachten sind. Sollten in den kommenden Verhandlungsrunden keine signifikanten Fortschritte beim Abbau der nichttarifären Handelsbarrieren erzielt werden – und nichts deutet darauf hin –, dann könnte TTIP daran scheitern.

Da den EU und den USA die Schwierigkeiten bei der Standardangleichung von Anfang bewusst waren, haben sie dementsprechend

Studie

Pieter de Pous, Januar 2016

„Bessere Rechtsetzung“ – TTIP durch die Hintertür? Wie die EU Kommission europäische Standards absenken will. Zusammenfassung einer Studie von Brot für die Welt, Europäisches Umweltbüro, Forum Umwelt und Entwicklung.

Die Studie in englischer Sprache:

<http://www.eeb.org/index.cfm/library/better-regulation-ttip-under-the-radar/>

Vorkehrungen getroffen: Innerhalb des transatlantischen Abkommens soll ein spezieller Mechanismus geschaffen werden, der die Möglichkeit von Nachverhandlungen zulässt. Die Freihändler sprechen in diesem Fall von einem „living agreement“.

Zuständig für die Nachverhandlungen soll der Rat für regulatorische Kooperation sein, der aus zwei Gremien besteht: einem gemeinsamen ministeriellen Gremium (Joint Ministerial Body) und einem Forum für regulatorische Kooperation (Regulatory Cooperation Forum). Diese Gremien würden sich aus Vertretern von Regierungsbehörden beider Parteien zusammensetzen. Andere Institutionen der EU, wie das Europaparlament, sollen nicht vertreten sein.

Darüber hinaus ermöglicht die Einrichtung dieses regulatorischen Gremiums eine besondere und enge Art der Zusammenarbeit zwischen Lobbyvertretern aus den betroffenen Industrieunternehmen und -verbänden sowie den Repräsentanten der Exekutive, da eine Konsultation von „interessierten Parteien“ explizit vorgesehen ist. Durch die frühzeitige systematische Einbeziehung von Interessenvertretern wird die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren zumindest relativiert.

| Better Regulation

Die im Mai 2014 neu gewählte EU-Kommission unter Präsident Juncker hat, parallel zu den TTIP-Verhandlungen, ein von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommenes neues Maßnahmenpaket verabschiedet: Die „Agenda für bessere Rechtsetzung“ (Better Regulation). Neben der niederländischen Regierung hat allen voran die britische Regierung auf die Verabschiedung dieses Reformpaketes gedrängt. Dieses Vorhaben geht zurück auf eine über zehn Jahre zurückliegende Initiative, deren ursprüngliches Ziel der Abbau unnötiger Bürokratie war.

Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Agenda jedoch weit darüber hinaus: In seiner gegenwärtigen Form läuft Better Regulation dar-

auf hinaus, unliebsame neue Rechtsvorschriften zu verhindern oder zu verwässern – zum Nachteil von Bürgern und Umwelt, so wie die Tätigkeit einer 1980 in den USA eingerichteten Informations- und Überwachungsstelle. Untersuchungen des Centre for Progressive Reform zeigen, dass diese Behörde, das Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), kein harmloser TÜV ist: Zwischen 2001 und 2011 wurden 65 Prozent aller Regulierungsentwürfe durch dieses Gremium verändert; bei den von der US-amerikanischen Umweltbehörde EPA vorgelegten Vorhaben waren sogar 84 Prozent betroffen.

Im Mittelpunkt von Better Regulation steht der ehemalige europäische Ausschuss für Folgenabschätzung, der zukünftig eine erweiterte Rolle einnehmen soll und in einen „Ausschuss für Regierungskontrolle“ umgewandelt wurde. Durch die Erweiterung seiner Befugnisse könnte er nahezu sämtliche Initiativen der Kommission blockieren.

Neue Leitlinien sollen sicherstellen, dass zukünftig alle Gesetzgebungsmaßnahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden mit dem Ziel, Unternehmen weitestgehend zu entlasten. Das geht aus einer Untersuchung des Europäischen Umweltbüros hervor, die Anfang des Jahres von Brot für die Welt, dem Forum Umwelt und Entwicklung und dem Europäischen Umweltbüro vorgelegt wurde. Obendrein soll die Beteiligung von Interessenvertretern im Konsultationsverfahren erweitert werden. Die Möglichkeiten für Wirtschaftslobbyisten, Einfluss auf Gesetzesvorhaben zu nehmen, werden dadurch weiter erhöht.

Die Gefahr eines Brexit, also eines möglichen Austritts Großbritanniens aus der EU, birgt das zusätzliche Risiko, dass die Juncker-Kommission die Better Regulation Agenda noch weiter vorantreiben wird, um den Briten entgegenzukommen. Laut Pieter de Pous vom Europäischen Umweltbüro steht beispielsweise das von Großbritannien vorgeschlagene „One in, two out-Prinzip“ zu Diskussion. Das heißt: „Steigen durch ein neues Gesetz die Regulierungskosten für Unternehmen um einen Euro, will man im Gegenzug ein anderes Gesetz abschaffen, um die Belastung um zwei Euro verringern“, so de Pous.

Es ist an der Zeit, sich intensiver mit der Better Regulation-Agenda auseinanderzusetzen und diese grundsätzlich zu überdenken. Denn ein Abbau von Arbeitnehmerrechten, Umwelt- und Sozialstandards unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus nützt den Menschen in Europa nicht. Die im September 2015 von den Vereinten Nationen in New York verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung fordert ein stärkeres umweltpolitisches Engagement und nicht Erschwernisse für die Verabschiedung von Umweltgesetzen. Außerdem liegen bislang keine tragfähigen Untersuchungen vor, wonach der Abbau von Umweltschutz zu mehr Arbeitsplätzen und Wohlstand in Europa führt. Richtig ist vielmehr, dass durch ihn ineffiziente, nicht wettbewerbsfähige Unternehmen darin bestätigt werden, sich nicht zu modernisieren. Und er wird zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union gehen: Als Steuerzahler müssen sie die Mehrkosten in den Bereichen Umwelt und Gesundheit tragen.

Das Europaparlament nimmt diese Entwicklung glücklicherweise nicht mehr tatenlos hin. Nachdem die EU-Parlamentarier die Better Regulation-Agenda der Kommission früher im Wesentlichen unterstützt haben, regt sich inzwischen Widerstand an deren Ausrichtung.

TTIP steht im Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Für die Better Regulation-Agenda ist eine solche Aufmerksamkeit ebenfalls erforderlich. Denn beide Vorhaben haben dasselbe Ziel, den Abbau von Schutzstandards. Und in beiden Fällen gilt es, für Europa bessere Lösungen zu entwickeln als außerhalb jeglicher Kontrolle stehende Gremien, die lediglich den ökonomischen Interessen der Unternehmen dienen. Wir brauchen weder eine regulatorische Kooperation bei TTIP noch die Better Regulation-Agenda der EU-Kommission. Vielmehr darf jede Regulierung ausschließlich durch demokratisch gewählte und kontrollierte Parlamente und auf Grundlage demokratischer Verfahren erfolgen. ||



Sven Hilbig

ist Referent für Welthandel und Internationale Umweltpolitik bei Brot für die Welt.

Die guten Taten der Multimilliardäre

Wachsender Wirtschaftseinfluss in der Weltpolitik



Foto: Jess Hurd/reportdigital.co.uk, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>

| Jens Martens

Wirtschaftsvertreter sind heute omnipräsent, wenn es um die Einflussnahme auf die globale Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik geht. Aber auch in den internationalen Debatten über nachhaltige Entwicklung und die Wahrung der Menschenrechte spielen sie eine wachsende Rolle.

Am 5. Juni 2013 fand im Treuhandrat der Vereinten Nationen in New York eine denkwürdige Veranstaltung statt. Damals trafen sich über 150 geladene Gäste zum Philanthropie-Gipfel der US-Zeitschrift Forbes. Der Gipfel wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnet. Unter den Teilnehmern, die laut Veranstalter ein Vermögen von nahezu einer halben Billion US-Dollar repräsentierten, waren Multimilliardäre wie Bill Gates und Warren Buffet. Gesponsert wurde der Gipfel von der schweizerischen Großbank Credit Suisse.

Die Veranstaltung war ein Symbol für die rapide wachsende Präsenz von privatwirtschaftlichen Akteuren auf der weltpolitischen Bühne.

Es sind vor allem große transnationale Konzerne, die in der internationalen Politik „mitmischen“. Ihre Interessenvertreter und Lobbygruppen beeinflussen mit den unterschiedlichsten Instrumenten den Diskurs und die politischen Entscheidungsprozesse auf Ebene der Vereinten Nationen.

| Instrumente der Einflussnahme

CSR-Initiativen und Multistakeholder-Partnerschaften: Immer mehr Unternehmen nutzen CSR-Initiativen, also Initiativen für Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility), sowie öffentlich-private Partnerschaften, um staatliche Regulierung als überflüssig und neue Formen von Multistakeholder-Governance als alternativlos darzustellen. Die Organisationen des UN-Systems sind mittlerweile hunderte derartiger Partnerschaften eingegangen. Dazu gehören beispielsweise die Initiative von Coca-Cola und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) Every Drop Mat-

Aktivisten für Ernährungssouveränität protestieren in London gegen eine Konferenz der Bill und Melinda Gates-Stiftung. Ihre Forderung: Keine Privatisierung von Afrikas Saatgut!

ters zur Unterstützung von Kleinprojekten im Wasserbereich, die Partnerschaft Hairdressers Against AIDS von UNESCO und L'Oréal sowie die Better Than Cash-Allianz, an der neben dem Kapitalentwicklungsfonds der UN (UNCDF) unter anderem die Finanzkonzerne VISA und Citigroup beteiligt sind. Hinzu kamen in den vergangenen Jahren eine Reihe globaler Partnerschaften wie Sustainable Energy for All, Scaling Up Nutrition und Every Woman Every Child. Treibende Kräfte hinter diesen Partnerschaften sind unter anderem die Bill & Melinda Gates Stiftung und die vom CNN-Gründer Ted Turner ins Leben gerufene UN-Stiftung.

Werbung und Öffentlichkeitskampagnen: Partnerschaftsinitiativen und Kooperationen mit der UN sind nicht selten Teil der Werbe- und Public Relations-Strategien von Konzernen. Sich als seriöser Partner der UN zu präsentieren, ist für viele Unternehmen eine besonders preiswerte Form der Werbung. So machte beispielsweise der Finanzbeitrag der Coca-Cola Company für Every Drop Matters und für UN Women 2013 mit 3,5 Millionen US-Dollar gerade einmal ein Tausendstel ihres Werbeetats aus.

Wissenschaft, Forschung und Beratung: Unternehmen und private Stiftungen üben gezielt über die Finanzierung bestimmter Forschungsbereiche und wissenschaftlicher Einrichtungen Einfluss auf Politik und Medien aus. So befürwortet die Gates-Stiftung zur Lösung der weltweiten Ernährungsprobleme explizit die Gentechnik und fördert ausgewählte afrikanische Forschungsinstitute, die in ihren Ländern auf eine Legalisierung von genverändertem Saatgut hinwirken.

Personelle Verquickungen: Ein weiteres Mittel der Einflussnahme besteht darin, Personal transnationaler Konzerne oder privater Stiftungen in den Sekretariaten interna-

tionaler Organisationen zu platzieren. In der Weltgesundheitsorganisation (WHO) besetzen Mitarbeiter der Gates-Stiftung und der UN-Stiftung zurzeit mindestens zwei Stellen im Top-Management.

Lobbyarbeit und informeller Druck: Die klassische Form der Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik bleibt die Lobbyarbeit. Wirtschaftsvertreter liefen Sturm, als im Juni 2014 der UN-Menschenrechtsrat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe erörterte, um ein rechtsverbindliches Instrument zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte zu erarbeiten. In Deutschland wandte sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in einem Schreiben an Stephan Steinlein, Staatssekretär im Auswärtigen Amt. Darin zeigt sie sich „besorgt über die aktuellen Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat“ und bat den Staatssekretär um „aktive Initiativen mit dem Ziel, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten“. Der Staatssekretär antwortete umgehend und sicherte der BDA zu, dass sich die Ständige Vertretung Deutschlands in Genf gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union dafür einsetzen werde, „die Annahme dieses Resolutionsentwurfs durch den VN-Menschenrechtsrat abzuwenden“. In diesem Fall blieb das Lobbying der Wirtschaft allerdings erfolglos. Der Menschenrechtsrat beschloss am 26. Juni 2014 gegen die Stimmen Deutschlands und seiner Partner die Einsetzung der Arbeitsgruppe.

| Risiken und Nebenwirkungen

Die Risiken, die der wachsende Wirtschaftseinfluss in den Vereinten Nationen mit sich bringt, sind vielfältig.

Sehr offensichtlich ist die Gefahr eines Übergewichts ökonomischer Partikularinteressen gegenüber den weniger finanzstarken gemeinnützigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Rezipiente privatwirtschaftlicher Akteure zur Lösung globaler Probleme zielen darauf, ein unternehmerfreundliches Investitionsklima zu schaffen, Handelshemmnis-

Die Abhängigkeit der Vereinten Nationen von Bill Gates und Ted Turner und von deren Stiftungen wächst.

se abzubauen, die Märkte zu öffnen und die Formen zwischenstaatlicher Regulierung zu beseitigen, die die Handlungsfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen. Die bitteren Erfahrungen, die viele Länder des globalen Südens mit den Folgen von Deregulierung, Liberalisierung und erzwungener Marktöffnung gemacht haben, zeigen jedoch, dass die einfache Gleichung „Was gut ist für die Wirtschaft, ist auch gut für die Gesellschaft“ nicht aufgeht.

Die verstärkte Kooperation von UN-Organisationen mit einzelnen Unternehmen kann zudem zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Derartige Partnerschaften können den beteiligten Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenzfirmen einen Imagegewinn verschaffen, sie bei der Erschließung von Märkten unterstützen und ihnen den Zugang zu Regierungsstellen erleichtern. Die Leidtragenden sind häufig kleine lokale Unternehmen, denen eine solche Vorzugsbehandlung nicht zuteil wird.

Viele sehen den größten Aktivposten der Vereinten Nationen in ihrer moralischen Autorität und der Rolle als „neutraler Broker“ zur Mediation von Interessenkonflikten. Aus diesem Grund ist der Schulterschluss mit Unternehmen, deren Aktivitäten dem Geist der UN-Charta widersprechen, besonders problematisch. Er wirft ein schlechtes Licht auf die UN und schadet ihrer Reputation. Dies gilt insbesondere für Partnerschaften mit Konzernen wie Shell, Nestlé oder Coca-Cola, denen die Verletzung von Umwelt-, Sozial- oder Menschenrechtsstandards vorgeworfen wird.

Bitter ist für die Sekretariate vieler UN-Organisationen der geringe finanzielle Nutzen ihrer Öffnung gegenüber der Privatwirtschaft. Beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP kamen zwischen 2009 und 2013 gerade einmal 0,5 Prozent der Finanzbeiträge von privaten Unternehmen, bei UN Women, der UN-Organisation für Gleichberechtigung, machten die freiwilligen Beiträge aus dem Privatsektor 2013 nur 1,6 Prozent aus. Unternehmen erhalten das Image und die Beziehungen der UN praktisch zum Schnäppchenpreis.

Eine Ausnahme bilden Bill Gates und Ted Turner mit ihren Stiftungen. Turners UN-

Stiftung finanziert mittlerweile wesentliche Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit der UN. Die Gates-Stiftung war 2014 der zweitgrößte Finanzier der WHO nach den USA. Die Abhängigkeit der UN von diesen privaten Mäzenen und ihren Stiftungen wächst.

| Was ist zu tun?

Um den wachsenden Wirtschaftseinfluss in der Weltpolitik einzudämmen und Modelle eines demokratischen Multilateralismus zu stärken, ist eine Vielzahl von Maßnahmen nötig.

Erstens muss mehr Transparenz hergestellt werden über die Formen der privatwirtschaftlichen Einflussnahme in den Vereinten Nationen. Dazu gehört die systematische Offenlegung aller privaten Finanzflüsse an die Vereinten Nationen und sämtlicher Partnerschaften mit Beteiligung von UN-Organisationen.

Zweitens müssen klare Regeln und Mindeststandards für die Interaktionen zwischen UN-Organisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren geschaffen werden. Bislang gibt es diese nur ansatzweise, etwa in Form der Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Sector.

Drittens sind mehr Kapazitäten in den Sekretariaten der UN-Organisationen sowie die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Gremiums unter dem Dach der Vereinten Nationen notwendig, um die Einhaltung der Regeln zur Beschränkung des Wirtschaftseinflusses zu überwachen.

Viertens ist eine bessere finanzielle Ausstattung des UN-Systems mit öffentlichen Geldern notwendig. Nur so kann die wachsende Abhängigkeit der UN von finanzkräftigen Konzernen und privaten Mäzenen abgewendet werden. ||



Jens Martens
ist Geschäftsführer des Global Policy Forum in Bonn.

Organisierte Verantwortungslosigkeit

Unternehmen haben bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland wenig zu befürchten

| Simon Rau

Entscheidend für einen Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Unternehmen wäre ein wirksamer Rechtsschutz. Eine wesentliche Hürde: Oft verüben Tochterunternehmen und/oder Zulieferfirmen, die im globalen Süden tätig sind, die unmittelbaren Menschenrechtsverletzungen, während das Management am Firmensitz, häufig im globalen Norden, grundlegende Entscheidungen trifft.

Ein wirksamer Rechtsschutz könnte dafür sorgen, dass erlittenes Unrecht anerkannt wird, durch Entschädigungszahlungen die Folgen für Betroffene abmildern und Unternehmen dazu zwingen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Schon heute gibt es Möglichkeiten, juristisch gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vorzugehen, doch bislang ist es sehr schwierig, Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen entlang globaler Zulieferketten haftbar zu machen.

Denn rechtliche Haftung ist geknüpft an Näheverhältnisse und die daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten, Rechtsverletzungen in einem Zulieferbetrieb zu ahnden. Oft kann eine Verbindung zwischen einer Menschenrechtsverletzung bei einem Zulieferer und den Abnehmern nicht in der Weise hergestellt werden, die für eine rechtliche Inanspruchnahme der Abnehmer nötig wäre, obwohl diese über erheblichen Einfluss auf die Produktionsbedingungen in den Zulieferbetrieben verfügen. Diese organisierte Verantwortungslosigkeit entlang globaler Zulieferketten illustriert der Fall KiK.

| Der Fall KiK

Am 11. September 2012 brach in der Textilfabrik Ali Enterprises in Karatschi ein Feuer aus. 255 Arbeiterinnen und Arbeiter starben, 55 Personen wurden verletzt. Der deutsche Textildiscounter KiK, der damals mindestens 70 Prozent der Produktion der Fabrik abnahm, sieht sich in keiner rechtlichen Verantwortung. Man habe die Arbeitssicherheit regelmäßig prüfen lassen. Die Fabrik war kurz vorher vom italienischen Unternehmen RINA mit dem Siegel SA 8000 zertifiziert worden, das unter anderem Sicher-

Foto: Carolijn Terwindt



Gerechtigkeit statt Almosen: Das fordern die Überlebenden der Brandkatastrophe in der Textilfabrik Ali Enterprises in Karachi, Pakistan.

heitsstandards garantieren soll. Dennoch bestanden gravierende Brandschutzmängel: Notausgänge waren blockiert und Fenster vergittert.

Ein Überlebender und drei Angehörige verstorbener Arbeiter klagen nun vor dem Landgericht Dortmund gegen KiK auf Schadensersatz. Da der Schaden in Pakistan aufgetreten ist, ist in diesem Zivilverfahren pakistanisches Recht anwendbar. Die Klägerinnen und Kläger sind der Auffassung, dass dieses auch eine Haftung begründet, wenn Auftraggeber und Auftragnehmer formal unabhängig sind, solange ein faktisches Kontrollverhältnis besteht.

Die von dem Brand Betroffenen sind in der „Baldia Factory Fire Affectees Association“ organisiert und fordern auch in Pakistan gerichtlich und politisch Gerechtigkeit ein. Ziel der Klage in Deutschland, die von der

pakistanischen Gewerkschaft NTUF und den deutschen NGOs medico international und European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) unterstützt wird, ist eine angemessene Entschädigung. Zudem wollen die Betroffenen, dass KiK seine rechtliche Verantwortung anerkennt und Unternehmen den Brandschutz in Zukunft ernst nehmen.

| Rechtsverbindliche Sorgfaltspflichten nicht in Sicht

Laut den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sollen Staaten Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen via Regulierung und Kontrolle verhindern. Unternehmen haben Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Betroffene von Verletzungen dieser Pflichten sollen wirksamen Rechtsschutz genießen. Bei einer konsequenten Umsetzung wäre dies ein riesiger Schritt. Entscheidend wäre die Einführung rechtsverbindlicher extraterritorialer Sorgfaltspflichten für Unternehmen, das heißt von einklagbaren Vorschriften, die festlegen, dass Unternehmen angemessene Maßnahmen treffen müssen, um Menschenrechtsverletzungen entlang ihrer Zulieferkette zu verhindern. In Deutschland ist jedoch kaum politischer Wille zu erkennen, menschenrechtswidriges Handeln von Wirtschaftsakteuren im Ausland effektiv zu sanktionieren. Die Umsetzung der UN-Leitprinzipien wird wohl nur zu mehr Initiativen der freiwilligen Übernahme sozialer Verantwortung führen. Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen wie dem Fabrikbrand bei Ali Enterprises wird dies keinen Zugang zu wirksamen Rechtsschutz und Gerechtigkeit verschaffen. | |

Dieser Beitrag basiert auf dem Artikel „Transnationale juristische Kämpfe gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen“ von Simon Rau und Miriam Saage-Maaß, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 28 (4) 2015.



Simon Rau arbeitet als Persönlicher Referent des Generalsekretärs beim European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).

Feigenblatt oder innovative Initiative?

Das Bündnis für nachhaltige Textilien zur Umsetzung öko-sozialer Standards in der globalen Lieferkette

| Berndt Hinzmann

Das Thema öko-soziale Standards in der globalen Lieferkette hat hohe politische Brisanz. Wo steht das Bündnis für nachhaltige Textilien rund anderthalb Jahre nach seiner Gründung? Die öffentliche Kritik betitelt es als „Feigenblattprojekt“, Entwicklungsminister Müller hingegen spricht von einem „quicklebenden Bündnis“.

Die beiden Positionen beschreiben die Spannweite der Einschätzungen und machen deutlich, mit welcher Aufmerksamkeit die Entwicklung des Bündnisses verfolgt wird. Ein wesentliches Kriterium für die Bewertung ist wohl bei allen, ob es tatsächlich zu konkreten Veränderungen in Sachen Menschenrechte innerhalb der globalen Lieferkette kommt. An den tatsächlichen Verbesserungen werden das einzelne Mitgliedsunternehmen und das Bündnis insgesamt gemessen werden. Derzeit steht der Beweis für die Umsetzung des ambitionierten Anspruchs aber noch aus.

Doch immerhin: Im Steuerungskreis und im Umfeld des Bündnisses für nachhaltige Textilien gibt es einen regen kontroversen und konstruktiven Diskurs. In dieser Intensität hat die Auseinandersetzung über öko-soziale Standards in der globalen Lieferkette mit allen Stakeholdern (Anspruchsgruppen) seit Langem nicht stattgefunden. Recht bald wird sich daher zeigen, ob die Kritiker Recht bekommen oder diejenigen, die auf die Chance setzen, spürbare Verbesserungen zu erzielen. Eins ist jetzt schon klar: Ausreden werden das drängende Problem der Einhaltung der Menschenrechte bei der Arbeit beziehungsweise der miserablen Arbeitsbedingungen nicht lösen.

Initiativen, die ernsthaft einen nachhaltigen Wechsel zugunsten öko-sozialer Standards in der Lieferkette voranbringen wollen, müssen die Hauptursachen für schlechte Arbeitsbedingungen, Menschenrechtsverletzungen oder mangelnde Sorgfalt von Unternehmen adressieren. Es bedarf wirksamerer Regulierungen als der derzeit bestehenden:

verbindlicher Rahmensetzungen, die eine tatsächliche Umsetzung bestehender Gesetze und Konventionen gewährleisten. Katastrophen wie der Einsturz von Rana Plaza in Bangladesch am 24. April 2013 und der Brand von Ali Enterprise in Pakistan am 11. September 2012 mit zahlreichen Toten unterstreichen dies nachdrücklich.

Das Bündnis für nachhaltige Textilien ist in diesem Zusammenhang vom BMZ initiiert worden. Ja, es ist ein freiwilliges Bündnis, doch setzt es verbindliche, verpflichtende Regeln für die Mitglieder. Die Umsetzung und deren Wirkung in der Praxis stehen zwar noch aus, jedoch sieht der Aktionsplan bereits vor, dass es Sanktionen geben wird, wenn die Ziele seitens der Mitgliedsunternehmen nicht konsequent verfolgt oder erreicht werden.

| Mehrwert des Textilbündnisses

Der Mehrwert des Textilbündnisses besteht somit darin, dass es ein verbindliches „Level Playing Field“ mit gleichen Spielregeln für alle innerhalb der Textilbranche etabliert, das sich an hohen Standards orientiert. Der Aktionsplan und dessen Anhänge (siehe Kasten) formulieren anspruchsvolle soziale und ökologische Ziele für die gesamte Lieferkette. Durch den Beitritt der Verbände und einer größeren Anzahl an Unternehmen seit Juni 2015 verpflichten sich mittlerweile knapp 50 Prozent des Textil- und Bekleidungsmarktes in Deutschland auf die im Aktionsplan definierten Standards.

Ein Mehrwert ist außerdem, dass Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Politik und Ministerien in einem Multistakeholder-Ansatz zusammengebracht werden. Die verschiedenen Anspruchsgruppen in Entscheidungen und deren Umsetzung einzubeziehen, ist wesentlich, um Wirkung zu erzielen.

Auf der Suche nach Überlebenden nach dem Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes in Bangladesch im Jahr 2013. Die Katastrophe hat das Thema sozialer und ökologischer Standards in der weltweiten Textilproduktion ins Bewusstsein gerückt.

Die Kampagne für Saubere Kleidung sieht diese Wirkung gegeben, wenn es zeitnah zu messbaren und von unabhängiger Stelle verifizierten Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern kommt (wie Stärkung der Gewerkschaften und verbesserte Tarifverhandlungen in den Fabriken, höhere Löhne, weniger Frauendiskriminierung, weniger Überstunden, Verbesserung der Arbeitssicherheit).

| Neuer Steuerungskreis

Am 1. August 2015 wurde der Interimssteuerungskreis durch einen von den Mitgliedern des Textilbündnisses gewählten abgelöst. In dem Entscheidungsgremium ist die Bundesregierung mit drei Ministerien repräsentiert, die Zivilgesellschaft durch die Kampagne für Saubere Kleidung und die Gewerkschaften sind durch den Deutschen Gewerkschafts-

Foto: G.M.B. Akash



bund vertreten. Repräsentiert sind außerdem die Standardorganisationen aus dem Bereich Textil und Bekleidung, zwei Unternehmensverbände und zwei Unternehmen. Die Arbeitsgruppen „Chemikalien“, „Sozialstandards und existenzsichernde Löhne“, „Naturfasern“, „Kommunikation“ und „Umsetzung“ wurden vom Steuerungskreis mandatiert und haben mit der Detailarbeit und der Konkretisierung des Aktionsplans sowie der Annexe begonnen.

Die Arbeitsgruppen bereiten Empfehlungen zu den im Aktionsplan vereinbarten Themen vor, über die der Steuerungskreis dann entscheidet. In Kernproblembereichen, wie Lohn zum Leben oder Sicherheit am Arbeitsplatz, sowie im Bereich der Human- und Umwelttoxikologie müssen dann zeitnah Maßnahmen umgesetzt werden. Die Arbeitsgruppe „Umsetzungsmodelle“ wird in den nächs-

ten Monaten dazu ein Mandat des Steuerungskreises erhalten. Für die Mitgliedsunternehmen wird dies eine wichtige Basis sein, um die eigene Road Map zur Umsetzung aufzustellen und Maßnahmen innerhalb der Lieferkette anzugehen. Die Orientierung des Textilbündnisses auf Wirkungsentfaltung innerhalb des Einzelunternehmens und des gesamten Sektors ist ein guter Ansatz, um Hürden zu meistern.

Eine der wichtigsten Aufgaben besteht darin, ein glaubwürdiges und transparentes Bewertungssystem zu etablieren. Die Forderung nach einer auf das einzelne Unternehmen bezogenen Wirkungsmessung und transparenten Berichtsweise erheben die kritische Öffentlichkeit und Verbraucherschützer seit Langem; sie ist auch im Aktionsplan festgeschrieben. Ein solches Bewertungssystem für das Reporting, Monitoring und den Reviewprozess der Unternehmen und natürlich auch des gesamten Bündnisses wäre eine deutlich bessere Basis für die Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Mit einer klaren gesetzlichen Definition und Standardsetzung von „fair“ wäre es nicht mehr möglich, diesen Begriff willkürlich und missbräuchlich zu verwenden.

Über den Sektoransatz Textil und Bekleidung hinausgehen

Ergänzend zur der Sektorinitiative bedarf es weitergehender gesetzlicher Maßnahmen, um bestehende Lücken zu schließen. Im Prozess zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte muss der Bundestag verbindliche Regelungen beschließen. Zudem muss die deutsche Regierung die EU-Richtlinie zur Offenlegungspflicht für Unternehmen umsetzen. Ebenso ist die EU gefordert, verbesserte Rahmensetzungen vorzunehmen (unter anderem in der EU-Garment-Flagship-Initiative). Für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen muss ein unabhängiges, funktionierendes Beschwerde- und Klageverfahren eingeführt werden. Weiterhin muss auch die Nationale Kontaktstelle

Bündnis für nachhaltige Textilien

Kurz nach der Gründung im Oktober 2014 von einigen Seiten bereits politisch totgesagt, hat es heute 173 Mitglieder, davon 147 Unternehmen. Neben dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz im Steuerungsgremium vertreten. Die Bundesregierung sieht die Initiative als wesentlich zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele, der Sustainable Development Goals.

Das übergeordnete Ziel des Textilbündnisses ist es laut dessen Aktionsplan, „die sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedingungen entlang der gesamten Lieferkette des Textil- und Bekleidungssektors nachweislich zu verbessern. Die Lieferketten von Textil- und Bekleidungsprodukten sind hoch komplex, regional stark diversifiziert und arbeitsteilig. Entsprechend vielschichtig sind auch die sozialen, ökologischen und ökonomischen Herausforderungen, die es zu überwinden gilt. Gemeinsam wurden bereits anzustrebende soziale, ökologische und ökonomische Bündnisstandards für die gesamte Wertschöpfungskette der Rohstoffgewinnung und der Textil- und Bekleidungsproduktion formuliert. Die Bündnismitglieder verpflichten sich dabei auf einen verbindlichen Prozess zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen. Dieser dient der Erreichung der Bündnisziele und -standards.“

www.textilbuenndnis.com/index.php/de/startseite/aktionsplan | |

der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen reformiert werden. Ein solches kohärentes Handeln würde über den Sektoransatz Textil- und Bekleidung weit hinausgehen und zugleich dessen Wirkung nach innen erhöhen. | |



Berndt Hinzmann, INKOTA-netzwerk/Kampagne für Saubere Kleidung, ist Vertreter der Zivilgesellschaft im Steuerungskreis des Bündnisses für nachhaltige Textilien.



Klimawandel als neue Risikoklasse

Schlussfolgerungen für die Klimapolitik

| Vera Künzel und Alexander El Alaoui

Investoren berücksichtigen die Risiken, die der Klimawandel mit sich bringt, wie nie zuvor in ihren Finanzierungsentscheidungen. Klimapolitik muss nicht nur die größten Klimarisiken eindämmen, sondern auch eine Destabilisierung des Finanzmarktes verhindern.

Die Risiken, die mit dem Klimawandel verbunden sind, und die politischen Versuche, ihn zu begrenzen, wirken auf Unternehmen und deren Profitabilität. So im fossilen Energiesektor. Dort kommen Investitionen zunehmend auf den Prüfstand, da diese potentiell an Wert verlieren, wenn die Folgen der Klimaveränderungen schwerer, die politische Regulierung strenger und juristische Klagen wahrscheinlicher werden. Ganze Geschäftsmodelle könnten betroffen sein. Viele prognostizieren: Die neue „Risikoklasse Klimawandel“ wird den Energiesektor, aber auch andere CO₂-intensive Branchen fundamental verändern. Unternehmen und Investoren, die weiterhin mit kurzfristigen Planungshorizonten operieren, sind dafür nicht gewappnet.

Wie wichtig es ist, dass sich der Kapitalmarkt auf diese Risiken einstellt, hat Mark Carney, Vorsitzender des Finanzmarktstabilitätsrats der G20 und Gouverneur der britischen Zentralbank, in einer Analyse 2015 gezeigt. Er argumentiert: Klimabezogene Risiken können die Stabilität des ganzen Finanzsystems ins Wanken bringen, wenn sie nicht rechtzeitig erkannt und behoben werden. Der Handlungsdruck für Unternehmen ergebe sich aus drei Risikokategorien: der direkten Betroffenheit der Unternehmen von den Folgen des Klimawandels, ihrer Verantwortung für dessen Folgen sowie ihrer Betroffenheit von Maßnahmen zur Emissionsminderung.

Die physischen Risiken des Klimawandels materialisieren sich in direkten Kosten, wie bei der Zerstörung von Eigentum durch Extremwetterereignisse, sowie in indirekten Kosten – zum Beispiel wenn Handelsströme

durch starke Beschädigung von Infrastruktur unterbrochen werden. Problematisch ist laut Carney, dass die Versicherer aktuell Schadensmodelle für die Risikoberechnung zugrunde legen, die nicht mit den Wettertrends der letzten Jahrzehnte kompatibel sind. Setzen sich diese Trends fort (was wahrscheinlich ist), kann die Anpassung dieser Modelle eine grundlegende Neubewertung von Geschäftsmodellen nach sich ziehen. Risikoprämien können steigen, im Extremfall kann Versicherungsschutz ganz entfallen.

Aufgrund ihrer Verantwortung für Klimawandelfolgen bestehen für Unternehmen, die große Mengen an Treibhausgasen ausstoßen, so Carney, außerdem Haftungs- beziehungsweise Klagerisiken. Geschädigte können gerichtlich Entschädigungen oder die Unterstützung von Schutzmaßnahmen einfordern (siehe Kasten). Neben den emittierenden Unternehmen selbst sind hiervon auch deren Versicherer betroffen („Drittparteienrisiko“). Die finanziellen Größenordnungen zu beziffern ist schwierig, da es bislang erst wenige derartige Klagen gibt. Die Debatte darum läuft jedoch auf Hochtouren und es ist anzunehmen, dass die Zahl solcher

Klagen sowie die damit verbundenen finanziellen Risiken zunehmen.

Politische Maßnahmen als Reaktion auf den Klimawandel, die eine kohlenstoffarme Wirtschaft fördern, bergen für die Unternehmen Transformationsrisiken. Ein wesentliches Element derartiger Politikmaßnahmen besteht darin, bisher ausgeklammerte externe Kosten – in diesem Fall Klimarisiken – mit in die Kalkulation für Investitionen einzubeziehen. Je nach Geschäftsmodell und Zukunftsfähigkeit eines Unternehmens kann es hierdurch zu Neubewertungen – und damit auch zu Wertverlusten – der Unternehmen kommen. Innovationen, die neue Geschäftsmodelle ermöglichen, lassen andere, bisher dominierende unzeitgemäß werden. So untergräbt beispielsweise Photovoltaik, die mit tags am meisten Strom liefert, das Geschäftsmodell von Kohle- und Gaskraftwerken, die traditionell gerade in dieser Zeit der höchsten Nachfrage die höchsten Einnahmen für ihren Strom hatten.

Das Paris-Abkommen, im Dezember 2015 auf der Klimakonferenz von Paris verabschiedet, soll die physischen Risiken des Klimawandels deutlich einschränken, verstärkt

Klagerisiko konkret: Saúl Luciano Lliuya gegen RWE



Was die Zunahme des Klagerisikos konkret bedeuten kann, bekommt nun der Essener Energiekonzern RWE zu spüren: Weil der größte CO₂-Emittent Europas zum globalen Klimawandel und mit diesem zur Gletscherschmelze in den

peruanischen Anden beigetragen hat, verklagt der Kleinbauer und Bergführer Saúl Luciano Lliuya (auf dem Foto links neben seinem Vater) den Konzern. Entsprechende Schutzmaßnahmen sollen das Risiko verringern, dass der Gletschersee Palcacocha ausbricht, also sich als Folge der Eisschmelze plötzlich entleert. Dann würden große Wassermassen Lliuyas Heimatstadt Huaraz überfluten, in der er ein Haus besitzt.

RWE ist für 0,5 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich. Im gleichen Umfang soll der Konzern die finanziellen Kosten der Schutzmaßnahmen tragen. Im Dezember 2015 hat das Essener Landesgericht die Klage wegen dessen „grundsätzlicher Bedeutung als Rechtssache“ angenommen. | |



Der Gletschersee Palcacocha in den peruanischen Anden. Sein Abpumpsystem ist nicht ausreichend, um eine gefährliche Flutwelle zu vermeiden. Im März 2015 hat Saúl Luciano Lliuya den Energiekonzern RWE verklagt, Schutzmaßnahmen mit zu finanzieren (siehe Kasten).

aber zugleich die Transformations- und Klagerisiken für Unternehmen. Die Staatengemeinschaft kann nun durch klare und stabile Rahmenbedingungen für die notwendige Dekarbonisierung diese Risiken für Unternehmen deutlich verringern.

| Drei Lösungsstrategien für die Klimapolitik

Was bedeutet diese Risikoanalyse konkret und mit welchen Instrumenten kann die Klimapolitik auf Unternehmen wirken, um diese Risiken zu minimieren? Carney sieht die G20, die Gruppe der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, die für rund 85 Prozent der weltweiten energiebedingten CO₂-Emissionen verantwortlich sind, als ein effektives Wirkungsfeld und schlägt drei Lösungsstrategien für diese vor:

- Unternehmen sollen vergleichbare, eindeutige, konsistente und belastbare Klimainformationen offenlegen, die nicht nur Auskunft über das aktuelle Emissionsverhalten geben, sondern auch die eigene Dekarbonisierungsstrategie darlegen. Diese Informationen ermöglichen eine bessere Risikoabschätzung für Akteure auf dem Kapitalmarkt sowie für die Unternehmen selbst, zum Beispiel im Rahmen des Risikomanagements.
- Die Regierungen sollen Impulse geben, um einen Preis für den Ausstoß von Kohlenstoffdioxid festzusetzen. Ein stetig steigender CO₂-Preis würde sich auf betriebswirtschaftliche Kenngrößen eines Unternehmens und damit dessen Bewertung auswirken. Mögliche Vari-

anten einer solchen Bepreisung sind eine Steuer, der Emissionshandel, eine Abgabe oder das Ordnungsrecht.

- Klima-Stresstests können Aufschluss über das Ausmaß von mit dem Klimawandel verbundenen Finanzrisiken geben, indem sie zum Beispiel den zu erwartenden CO₂-Preis simulieren und über potenzielle Gewinnverluste von Unternehmen informieren. Grundlage dafür ist die Verfügbarkeit transparenter und belastbarer Daten.

| Das Pariser Klimaabkommen wirkt bereits

Der erfolgreiche Abschluss des Pariser Klimaabkommens untermauert die Argumentationskraft von Carneys Analyse. Das Abkommen sendet eindeutige Signale an Wirtschaft und Kapitalmarkt: Will die Staatengemeinschaft den globalen Temperaturanstieg auf 2 bis 1,5 Grad Celsius begrenzen, ist eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Sinne des Ausstiegs aus fossilen Energiequellen bis Mitte des Jahrhunderts unumgänglich. Hierfür sollen die globalen Finanzströme langfristig und nachhaltig umgelenkt werden. Eine zweite positive Wirkung von Paris war die Erklärung einer Reihe von institutionellen Investoren, darunter Banken und Versicherer, aus der Finanzierung von Kohle und anderen fossilen Energieträgern auszusteigen („divestment“). Bislang haben sie ange-

kündigt, Vermögensanteile im Gesamtwert von rund 3,4 Billionen US-Dollar an CO₂-intensiven Sektoren zu verkaufen, also zu „divestieren“.

Die in Paris getroffenen Entscheidungen müssen nun national und durch bi- und multilaterale Transformations-Partnerschaften – zum Beispiel zur Förderung Erneuerbarer Energien – umgesetzt werden. Das schafft klare Rahmenbedingungen für Unternehmen und Investoren. Kapitalmarkt und Unternehmen greifen diese Entwicklungen bereits auf. Ein Beispiel ist die Erklärung zahlreicher Unternehmen aus verschiedenen Branchen der deutschen Wirtschaft, darunter Adidas, Commerzbank, EnBW, Metro Group, in der die Unternehmen die Politik auffordern, „die Trendwende bei Emissionen und Investitionen auf ein festes Fundament zu stellen“. Paris markiere, so die 35 Unternehmen, „den Wendepunkt“.



Vera Künzel ist Assistentin der Politischen Geschäftsführung der Umwelt- und Entwicklungsorganisation Germanwatch.



Alexander El Alaoui ist Referent für Ethisches Investment und Nachhaltigkeit auf den Finanzmärkten bei Brot für die Welt.

„Staaten müssen zusammenarbeiten, um Rechtslücken zu schließen“

Interview mit Kinda Mohamadieh, South Centre, über den Schutz vor Menschenrechtsverstößen von Unternehmen

Frau Mohamadieh, der UN-Menschenrechtsrat hat in seiner Resolution 26/9 vom Juni 2014 einer Arbeitsgruppe das Mandat erteilt, ein völkerrechtlich bindendes Rechtsinstrument zur menschenrechtlichen Verantwortung Transnationaler Konzerne auszuarbeiten. Warum brauchen wir eine solche internationale Konvention?

Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen sind die bisherigen internationalen Standards, wie zum Beispiel die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, nur freiwillig. Und die Länder setzen diese Prinzipien in nationalen Aktionsplänen sehr unterschiedlich um. Manche sind ehrgeizig, andere sind zurückhaltend. Wir bewegen uns also nicht auf einheitliche Spielregeln zu, die gewährleisten würden, dass die Staaten Menschenrechtsverstöße von Unternehmen ahnden und Abhilfe für die Opfer schaffen. Zum andern soll ein verbindliches internationales Regelwerk entstehen. Wir können gleichzeitig Standards national verankern und parallel ein internationales Instrument erarbeiten. Das ist kein Widerspruch. Beide Prozesse sind Bausteine, die sich ergänzen.

Wer sagt das?

Das war die klare Botschaft aus der ersten Sitzung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die sich im Juli 2015 zum ersten Mal mit der Umsetzung der Resolution 26/9 befasst hat. Global tätige Unternehmen ziehen nun einmal Vorteile daraus, dass sie sich zwischen verschiedenen Rechtsordnungen bewegen. Sie nutzen die Lücken. Um damit umzugehen, brauchen wir die Zusammenarbeit der Staaten: für Untersuchungen und Ermittlungen gegen Verstöße, für einen gängigen Rechtsweg, um Beschwerden geltend zu machen, und für die Vollstreckung von Strafen, wenn Unrecht erwiesen ist. Ein Staat allein kann da nichts ausrichten. Aber ein völkerrechtliches Instrument mit verbindlichen Vorgaben kann ein Modell sein, das die Mittel der Zusammenarbeit ausbuchstabiert, Rechte und Pflichten klärt und faire Spielregeln aufstellt.

Foto: New America (CC BY-NC-SA 2.0)



Kinda Mohamadieh ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des South Centre in Genf, einer zwischenstaatlichen Organisation von Entwicklungsländern. In dieser Eigenschaft hat sie Entwicklungsländer bei deren Einsatz für die Resolution 26/9 des UN-Menschenrechtsrats unterstützt. Davor war sie politische Beraterin der arabischen NGO Network for Development.

Wer hat die Bemühungen überhaupt losgetreten, also den Impuls gegeben?

Die Resolution kommt nicht aus dem Nichts. Die Debatte über menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen reicht in die 1970er Jahre zurück: Sie wurde erst unter dem Dach der UNCTAD geführt, dann in einem Unterausschuss der UN-Menschenrechtskommission, schließlich entstanden die UN-Leitprinzipien. Für die nun verabschiedete Resolution haben Südafrika und Ecuador die politische Führung ergriffen. Sie fanden Unterstützung bei einer Reihe von Ländern aus Asien, dem arabischen Raum, Afrika und Lateinamerika, innerhalb und außerhalb des Menschenrechtsrats.

Das sind vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer. Haben auch Industrieländer in der Arbeitsgruppe mitgewirkt?

Das Mandat ist ergebnisoffen und der Prozess steht allen Mitgliedern offen. Aktiv eingebracht hat sich bisher hauptsächlich der Süden, neben Südafrika und Ecuador etwa Pakistan, China, Indien oder Indonesien. Die

USA boykottieren den Prozess. Die EU war zunächst mit dabei, aber nur um Änderungen an der Tagesordnung und am Anwendungsbereich eines möglichen Vertrags zu beantragen. Sie wollte die Fußnote 1 der Resolution verändern, die nur transnationale Unternehmen (TNCs) in die Pflicht nimmt. Aber das war sowieso unmöglich. Darüber hätte der Rat neu entscheiden müssen. Deshalb glauben viele NGOs, die EU wollte lediglich den Prozess stoppen oder verkomplizieren. Sie hat die Arbeitsgruppe dann auch verlassen.

Europa will, dass alle Unternehmen gleich behandelt werden. Was ist daran falsch?

Das ist die offizielle Position. Rechtsexperten sehen dafür in der Fußnote aber kein Hindernis. Ich selbst übrigens auch nicht. Denn selbst in der Debatte wurden beide Positionen vertreten: Die einen wollen nur TNCs einschließen, die anderen alle Unternehmen. Die EU hat somit keinen Grund, sich fernzuhalten, und sollte an den Verhandlungstisch kommen. Die Debatte ist offen und wird es auch bleiben.

Und warum blockieren die USA?

Die USA haben an der ersten Arbeitssitzung nicht teilgenommen. Sie sehen keine Notwendigkeit für ein verbindliches Rechtsinstrument und verweisen auf den Prozess der UN-Leitprinzipien.

Wird also nun ein Regelwerk ohne die Industriestaaten ausgehandelt?

Die Verfechter der Konvention werden viel Energie darauf verwenden, voranzukommen. Aber wir stehen noch am Anfang. Wenn eine Konvention zustandekommt, müssen sich ihr nicht gleich alle anschließen. Es kommt auch auf die Ausgestaltung an: Man kann modellhaft Standards für Staaten und Unternehmen festlegen, sich

Menschenrechtstag bei den Vereinten Nationen in Genf. Auch Menschenrechtsverstöße von Unternehmen werden zunehmend zum Thema.

auf extraterritoriale Pflichten konzentrieren, auf die Umsetzung von Gerichtsurteilen oder auf eine Kombination von alledem. Ich hoffe also, dass die Industrieländer an Bord kommen. Sie können sich nicht einfach entziehen; Menschenrechtsverstöße von Unternehmen sind in der heutigen Menschenrechtsdebatte eine zentrale Problematik.

Warum sollten sie einlenken?

Wir brauchen auch den Druck der Bürger. Es ist dabei wichtig zu verstehen, dass dies kein Nord-Süd-Problem mehr ist, und auch kein Verfahren gegen Unternehmen – sondern für die Opfer, wenn es zu Verstößen kommt. Verstöße sind die Ausnahme in der Geschäftspraxis. Aber im Interesse der Opfer – egal wo sie sind – müssen wir uns der Ausnahmen annehmen, weil wir sonst die Straflosigkeit fördern würden. Und eine Umfrage der Economist Intelligence Unit zeigt zum Beispiel, dass mehr als die Hälfte der befragten hochrangigen Manager ein rechtsverbindliches Instrument für sinnvoll hielte.

Was ist, wenn eine Konvention zum kleinsten gemeinsamen Nenner verkümmert. Wäre das ein Rückschritt hinter die UN-Leitprinzipien?

Natürlich ist stets Vorsicht geboten, aber ich glaube das nicht. Ein Vertrag kann auf dem

aufbauen, was es international bereits an Instrumenten gibt und was national schon umgesetzt wird. Es geht darum, Staaten klare Verantwortlichkeiten zuzuweisen, welche Pflichten sie ihren Unternehmen auferlegen. Und es geht darum, dass diese erfüllt werden.

Was sollte ein Vertrag abdecken?

Es gibt zwei Schlüsselfragen: Welche Menschenrechte und welche Unternehmen sollen erfasst werden? In der ersten sind Staaten, NGOs und Experten sich einig, dass der Vertrag sich nicht auf eklatante Menschenrechtsverletzungen wie Sklavensarbeit, Genozid oder ähnliches beschränken darf, sondern einen umfassenden Menschenrechtsschutz bieten muss. In der zweiten Frage gibt es interessanterweise die konsensorientierte Haltung, sich vor allem auf Lücken im bisherigen Völkerrecht zu konzentrieren.

Was heißt das?

Internationale Konzerne operieren oft in Rechtslücken zwischen Heimat- und Gaststaaten. Diese Lücke muss geschlossen werden: durch eine stärkere Zusammenarbeit, aber auch durch klare Regeln, die auch

„Internationale Konzerne operieren oft in Rechtslücken zwischen Heimat- und Gaststaaten.“

grenzüberschreitend gelten. Offen ist dabei, ob ein Übereinkommen direkt verbindliche Pflichten für die Wirtschaft auflistet oder ob Staaten

angehalten werden, die Grundlagen dafür zu schaffen, Unternehmen zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlich zu belangen. Verschiedene Modelle sind denkbar. Ein Abkommen kann das aber einheitlich gestalten und dabei ausreichend dynamisch sein für Zusatzelemente wie Protokolle oder Annexe – etwa für bestimmte Branchen.

Es gibt Schiedsgerichte für Konflikte zwischen Unternehmen und Staaten. Braucht man nicht auch einen internationalen Streitschlichter zwischen Bürgern und Unternehmen?

Die Debatte über die internationalen Rechtslücken wird heute von den Regierungen ernster genommen als je zuvor. Es wird anerkannt, dass es zwischen den Rechten und Pflichten von Unternehmen und Bürgern ein Ungleichgewicht gibt. Ich hoffe, dass Staaten künftig zum Schutz der Bürger genauso viel Energie investieren wie zum Schutz von Konzernen. Und ja: Die Idee eines Gerichtshofs hat viele Befürworter. Sie wurde diskutiert und könnte in den Verhandlungen über die Konvention womöglich eine nützliche Rolle spielen. Es wäre ein großer Schritt, aber definitiv eine ebenso große Herausforderung.

Wie geht es jetzt weiter?

Bei der nächsten Sitzung des Menschenrechtsrats wird der Vorsitz zunächst Bericht erstatten. Die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe hat noch keinen Termin, wird sich aber Ende Oktober wieder treffen. Mit den Grundelementen eines Vertrags, die der Vorsitz der Arbeitsgruppe erarbeiten will, könnte für die dritte Sitzung zu rechnen sein, also vermutlich in 2017. Dann wird man klarer sehen, was der Ansatz ist und wie die Bereitschaft der Staaten sich entwickelt | |

Die Fragen stellte Marina Zapf. Das Interview wurde auf Englisch geführt.



Foto: UN Photo/Jean-Marc Ferré

„Controlled in Germany“

Was der VW-Skandal über das Thema Unternehmensverantwortung in Deutschland aussagt

| Julia Otten

Geschönte Abgaswerte bei rund elf Millionen Fahrzeugen – in den Reaktionen auf diesen Skandal von Volkswagen ist immer wieder zu hören, dass dessen Aufklärung zu großen Teilen in den USA erfolgen wird. Dabei steuert das Unternehmen seine weltweite Tätigkeit vom Hauptsitz im niedersächsischen Wolfsburg aus. Das wirft Fragen auf nach dem Schutz vor Unternehmensunrecht in Deutschland.

„Das große Beben wird in den USA stattfinden“, prognostizierte Professor Matthias Fiska von der Universität Erlangen-Nürnberg bereits Anfang Oktober 2015 in einem Gespräch im Deutschlandradio. „In Amerika werden Verbraucherrechte viel ernster genommen als bei uns. In Amerika werden Unternehmen strafrechtlich belangt“, meinte Professor Ferdinand Dudenhöffer vom Center Automotive Research der Universität Duisburg-Essen in derselben Sendung und ergänzte: „Bei uns muss man sich überlegen, ob wir unseren

Rechtsrahmen so ausgestalten wollen, dass wir mehr von diesen amerikanischen Dingen übernehmen, denn sie schützen eher.“

Das US-amerikanische Verbraucherrecht ist auf Nachsorge ausgelegt: Produkte werden in vielen Fällen leichter zugelassen, und bei Problemen können Verbraucher in Form von Sammelklagen Schadensersatz geltend machen. In den USA wurden bereits Dutzende Sammelklagen von Aktionären, Autohändlern und Kunden gegen VW eingereicht.

Darüber hinaus reichte im Januar 2016 das Justizministerium eine Zivilklage vor dem United States District Court in Detroit gegen die Volkswagen-Gruppe, einschließlich ihrer Tochterunternehmen Audi AG und Porsche AG, ein. Der VW-Gruppe wird vorgeworfen, gegen den Clean Air Act verstoßen zu haben. Damit steigt nicht nur die Schadenssumme, die auf VW zukommt, sondern es zeigt, dass die US-Regierung den Schutz der Luft und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Anliegen macht.

Die Klage schließt noch keine Strafanzeigen gegen verantwortliche Einzelpersonen aus dem Unternehmen ein, wobei sich das Justizministerium diesen Weg offen hält. Im Fall VW laufen darüber hinaus Ermittlungen durch den Finanzausschuss des Senats sowie

den Energie- und Wirtschaftsausschuss im Abgeordnetenhaus und weitere Verfahren im Bundesstaat Kalifornien.

Schutz vor Unternehmen, die Gesetze verletzen? Das ist in Deutschland bislang eine müßige Debatte. Zum einen ist der Verbraucherschutz, anders als in den USA, auf Vorsorge ausgerichtet: Produkte werden erst zugelassen, wenn nachgewiesen werden konnte, dass sie die gesetzlichen Vorgaben einhalten und damit unbedenklich sind. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Viele problematische Produkte kommen hier gar nicht erst auf den Markt. Ein Problem entsteht dann, wenn die Kontrolle der gesetzlichen Vorgaben versagt.

Zum anderen ist es derzeit für Betroffene von Unternehmensunrecht, anders als in den USA, nicht möglich, Ansprüche gegenüber einem Unternehmen gemeinsam geltend zu machen. Sie müssten einzeln gegen das Unternehmen vor Gericht ziehen. Eine begrenzte Ausnahme bilden Verbandsklagen, die wiederum auf Ausnahmefälle im Umwelt- und Verbraucherrecht beschränkt sind. Im Fall VW ist eine Sammelklage in Deutschland nicht möglich.

Einige Kunden haben indes einen pragmatischen Umweg gefunden: In den Niederlanden wurde die Stiftung „Volkswagen Car Claim“ gegründet, der sich mehr als 60.000 betroffene VW-Kunden angeschlossen haben. Die Stiftung verhandelt mit VW über Entschädigungen. In den USA ist den Kunden von VW bereits im Herbst Schadensersatz zugesichert worden, in Deutschland nicht. „Und warum?“, fragt der nordrhein-westfälische Justizminister Thomas Kutschaty in einem Interview mit Zeit Online am 25. September 2015 und folgert: „Weil Deutschland den Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität komplett verschlafen hat.“

Die Kanzlerin im September 2015 in der Halle von Volkswagen, bei der Internationalen Automobil-Ausstellung (IAA) in Frankfurt. Links neben Angela Merkel: der damalige Volkswagen-Chef Martin Winterkorn. Noch während der IAA nahm er seinen Hut.



Foto: Reuters/Kai Pfaffenbach



Karikatur: Klaus Stuttmann

Nordrhein-Westfalen hatte 2013 einen Entwurf für ein Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden in Deutschland in die Justizministerkonferenz der Länder eingebracht. In der Begründung heißt es: „Insbesondere in den USA ist unter dem Einfluss gesetzlicher Vorgaben (...) die Kriminalprävention im Wirtschaftsbereich deutlich stärker als in Deutschland ausgebaut worden“. Der Entwurf spricht von einem „deutsche(n) Präventionsdefizit“. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland allein dasteht: In fast allen Ländern der EU ist ein Unternehmensstrafrecht üblich.

| Verflechtungen von Staat und Wirtschaft: Wer kontrolliert wen?

Hierzulande ermitteln die Staatsanwaltschaft München und Braunschweig gegen VW wegen Betrugs in Verbindung mit Manipulationen von Abgastests und wegen Steuerhinterziehung. Die Staatsanwaltschaft Stuttgart untersucht, ob der Autozulieferer Bosch an Straftaten beteiligt war. Das ist das Mindeste, was bei der Verletzung von gesetzlichen Vorgaben von einem Rechtsstaat erwartet werden kann. Aber die zu erwartenden Bußgelder schrecken einen Konzern anscheinend nicht davon ab, sich über gesetzliche Grenzwerte zum Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger hinwegzusetzen. Bußgelder bleiben ein kalkulierbares Risiko. Ein Unternehmensstrafrecht könnte dem gestiegenen Einfluss von Unternehmen auf die Bevölkerung und Umwelt Rechnung tragen und präventiv wirken.

Der VW-Skandal zeugt in Deutschland auch von einer über Jahrzehnte aufgebauten Abhängigkeit: Die Automobilindustrie sorgt für etwa ein Fünftel des Gesamtumsatzes der

Industrie. Vier der zehn umsatzstärksten Unternehmen sind Autobauer und insgesamt beschäftigt die Branche mit allen Zulieferern schätzungsweise 750.000 Menschen in Deutschland. Kein Wunder, dass auch das Auswärtige Amt besorgt ist und an seine Diplomaten Richtlinien versandte, wie der VW-Skandal als Einzelfall darzustellen ist. Damit VW nicht mit „Made in Germany“ in Verbindung gebracht wird.

Ein Einzelfall? Der Fall VW sagt nicht viel über „Made in Germany“, sondern vielmehr über „Controlled in Germany“: Emissionsziele werden gesetzlich vereinbart, aber hierzulande nicht unabhängig kontrolliert. Unternehmen lassen selber prüfen und der TÜV ist als Prüfinstanz von den Aufträgen der Autobauer abhängig. Hinweise auf Manipulationen gab es seit Jahren, aber es passierte nichts. Dann sollten im Herbst 2015 – wohlbemerkt nach Bekanntwerden der Manipulationen – EU-weit reale Emissionstests für Fahrzeuge eingeführt werden und die deutsche Bundesregierung gibt in letzter Minute dem Druck der Automobilbranche nach. Sie setzt durch, dass bei Neuzulassungen um den Faktor 2,1 – also mehr als das Doppelte – vom vereinbarten Grenzwert abgewichen werden darf.

Die staatliche Aufsicht hat im Fall VW versagt. Ein Unternehmen hat sich für Profitabilität entschieden und gegen gesetzeskonformes Handeln zum Schutz der Gesundheit der Menschen und der Umwelt. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur starben 2011 in der EU etwa 430.000 Menschen vorzeitig an den Folgen der Feinstaubbelastung der Luft. Herzkrankheiten und -infarkte

treten laut Weltgesundheitsorganisation in 80 Prozent der Fälle auf, gefolgt von Lungenerkrankungen und Lungenkrebs. Die EU-Kommission warnt vor der Luftqualität in deutschen Städten und hat im Sommer 2015 sogar ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, weil die Grenzwerte für Stickstoffdioxide nicht eingehalten werden. Der motorisierte Straßenverkehr trägt den Großteil dieser Schadstoffe bei. Die Frage ist, wer den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor einer zunehmend schlechter werdenden Luftqualität in Deutschland und Europa garantiert – zumal es wahrscheinlich ist, dass weitere Automobilhersteller die Abgasgrenzwerte beschönigen oder manipulieren.

| „Controlled in Germany“ hat versagt

Der Fall VW legt ein systemisches Versagen von Politik in Deutschland und der EU offen: Gesetzliche Vorgaben werden missachtet, nicht unabhängig kontrolliert und Verstöße werden nicht sanktioniert. Sie werden schon im Entstehen entscheidend im Sinne der Industrie beeinflusst. Die deutsche Politik setzt ihre eigene Glaubwürdigkeit und die Gesundheit der Bürger aufs Spiel: „Controlled in Germany“ und „Controlled in EU“ haben versagt. Es gibt bislang keinen Untersuchungsausschuss im Bundestag und das Verkehrsministerium zögert sogar, die Mitglieder einer internen Untersuchungskommission bekanntzugeben. Dieses Defizit kann nur aufgelöst werden, wenn sich Kontrollinstanzen grundlegend ändern, sodass Unternehmen in Zukunft auch eine Aufarbeitung in Deutschland befürchten müssen. Dazu zählen unter anderem Vorschläge, ein Unternehmensstrafrecht einzuführen oder das Umweltbundesamt als Kontrollbehörde gegenüber dem Kraftfahrtbundesamt aufzuwerten.

Der Artikel gibt den Stand des VW-Skandals vom 8.3.2016 wieder.



Julia Otten ist Referentin für zukunftsfähiges Wirtschaften in globalen Lieferketten bei Germanwatch e.V. in Berlin.

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 4-2016 von welt-sichten.

Konzept und Redaktion: Cornelia Heydenreich (Germanwatch), Sven Hilbig (Brot für die Welt), Anja Ruf (im Auftrag von welt-sichten)

Gestaltung: Silke Jarick, Angelika Fritsch

Verantwortlich i.S.d.P.: Thomas Sandner (Brot für die Welt)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“ Postfach 50 05 50 D-60394 Frankfurt/Main www.welt-sichten.org

Bestellung bei: vertrieb@diakonie.de, Artikelnr. 129 700 390

Welt-sichten

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Jetzt 3 Ausgaben kostenlos testen!

Die Welt rückt näher zusammen. welt-sichten beleuchtet Hintergründe der Weltpolitik und nimmt ihre Folgen in Schwellen- und Entwicklungsländern in den Blick. Jeden Monat bietet die Zeitschrift Analysen, Reportagen, Interviews und Berichte zu:

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Menschenrechte
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen



Bestellen Sie ein kostenloses Probeabo auf www.welt-sichten.org per Telefon: 069/58098-138 per E-Mail: redaktion@welt-sichten.org