

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-1-71

Deutschland braucht ein Lieferkettengesetz für verantwortungsvolle Unternehmensführung in globalen Wertschöpfungsketten

FRANK ZACH

Immer wieder sind weltweit agierende deutsche und europäische Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen verwickelt – und das, obwohl die Vereinten Nationen (UN) bereits vor zehn Jahren (2011) Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in globalisierten Wirtschafts- und Wertschöpfungsketten verabschiedet hatten. In Deutschland (wie auch für die Europäische Union, vgl. dazu Lange/Peter in diesem Heft) fehlt es aber bis heute an einer verbindlichen Umsetzung der UN-Vorgaben, die in 31 Prinzipien klar definieren, wer welche Verpflichtungen und Verantwortungen für die Einhaltung der Menschenrechte übernehmen muss. Zusammengefasst spricht man auch von den Drei-Säulen: Schutz – Achtung – Abhilfe.

Die erste Säule beschreibt die *Verpflichtung der Staaten*, die Menschenrechte zu schützen, die jedem der 193 UN-Mitgliedstaaten automatisch obliegt. Die Verfasser der UN-Leitprinzipien waren insoweit Realpolitiker, als sie davon ausgingen, dass die Menschenrechte nicht immer und überall geschützt werden, sei es aus Wettbewerbsgründen, sei es, weil autoritäre Regime Menschenrechtsverletzungen dulden oder sogar befördern, oder sei es aus Gründen mangelnder Ressourcen.

Die zweite Säule richtet sich auf die *Verantwortung der Unternehmen*, die Menschenrechte zu achten, negative menschenrechtliche Auswirkungen bei ihrer Unternehmenstätigkeit zu vermeiden und im Falle von Menschenrechtsverletzungen, die sie zu verantworten haben, Wiedergutmachung zu leisten. Auch wenn die UN-Leitlinien Menschenrechtsverletzungen nicht näher bestimmen, so schließen diese Regelungen aus gewerkschaftlicher Sicht und in Konkretisierung der Leitsätze ein, dass Unternehmen allemal menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und angemessene Löhne garantieren, dies in ihr Risikomanagement integrieren und aktiv dafür sorgen, dass in ihren Wertschöpfungsketten Menschenrechte nicht verletzt werden.

Die dritte Säule befasst sich mit der rechtlichen Abhilfe, d.h. dem *Zugang zu effektiven Rechtsmitteln*. Die UN-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen einen Rechtsweg zu eröffnen, um Klagen geltend machen und Verstöße ahnden zu können wie auch für Wiedergutmachung zu sorgen.

Das Neue an den UN-Leitprinzipien war, dass nicht nur die Staaten in ihre völkerrechtliche Pflicht genommen wurden, Sorge für die Einhaltung der Menschenrechte zu tragen, sondern *auch die Unternehmen*, und zwar in einem globalen Maßstab. Somit obliegt es der Verantwortung weltweit agierender Unternehmen, dass die Beschäftigten ihrer Subunternehmen vor Menschenrechtsverletzungen geschützt sind. Dieser zentrale Leitgedanke ist das Ergebnis einer kritischen Auseinandersetzung mit dem bestehenden Geschäftsmodell der Globalisierung, das gezielt auf den möglichst billigen Einkauf von Vorleistungen und auf die Auslagerung von Kosten setzt. Vor den Folgen einer solchen Politik hatte Kofi Annan, der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, bereits in einer – aus heutiger Sicht – visionären Rede vor dem Weltwirtschafts-Forum in Davos 1999 gewarnt: Die Dynamik der wirtschaftlichen Globalisierung laufe Gefahr, die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaften und deren politische Systeme zu überfordern und zu wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ungleichgewichten zu führen, die die Menschen zutiefst verunsichern könnten. Solange den Menschen das Vertrauen fehle, dass im Weltmarkt Mindeststandards gelten, solange sei die Globalisierung zerbrechlich und anfällig für Gegenreaktionen in Form aller möglichen „Ismen“ wie Protektionismus, Populismus, Nationalismus, ethnischer Chauvinismus und Fanatismus. Annan rief seinerzeit die versammelte Wirtschaftselite dazu auf, selbst für die Einhaltung von Mindeststandards zu sorgen, indem sie Menschenrechte sowie menschenwürdige Arbeits- und Umwelt-

standards nicht nur für ihre Beschäftigten einhalten, sondern auch darauf hinwirken, dass ihre Subunternehmer ebenso handeln.

Es dürfte kaum überraschen, dass die UN-Leitprinzipien wie auch die gleichzeitige Verabschiedung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln auf ein geteiltes Echo und auf Widerspruch gestoßen sind. Bis heute argumentieren Wirtschaftsverbände und ihnen nahstehende Wissenschaftler*innen und Politiker*innen, dass eine Verantwortung von Unternehmen nur in den Grenzen des eigenen Unternehmens bestünde. Für den Schutz der Menschenrechte seien demnach nur Staaten und ihre Regierungen verantwortlich. Unterfüttert wird diese Perspektive auch gerne mit dem Hinweis, dass die Entwicklungsmodelle armer Länder gerade auf dem komparativen Vorteil der niedrigen Löhne gründen. Diese Sichtweisen brechen zum einen mit dem international verabschiedeten Grundsatz, dass die Verantwortung von Unternehmen über die Grenzen des eigenen Unternehmens hinausgeht; zum anderen stellen sie in geradezu makabrer Weise ein Armutszeugnis dar: Wettbewerb auf Kosten von Sorgfaltspflichten und Menschenrechten ist per se unlauterer Wettbewerb; es ist unehrenhaft und nicht nachhaltig.

Die deutsche Bundesregierung hat lange – allzu lange – darauf vertraut, dass die UN-Leitprinzipien im Rahmen des 2016 von der Regierung verabschiedeten nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) freiwillig umgesetzt werden. Die Bilanz war mehr als ernüchternd (vgl. dazu Lorenzen in diesem Heft).

Zusätzlich offenbart die aktuelle Covid-19-Pandemie die Ungerechtigkeiten in der globalen Wirtschaft. Während hierzulande die Geschäfte geschlossen wurden, wurde den Produzenten in anderen Ländern die Zahlung bereits produzierter Waren verweigert. In der Textil-

wirtschaft hatte das direkte Folgen für hunderttausende Textilarbeiter*innen, die ihre Arbeit und damit Lohn und Brot ohne Kompensation verloren. Und schlimmer noch: Die pandemiebedingte extreme Not in vielen Ländern des Globalen Südens führt zu einem erneuten Anwachsen der Kinderarbeit. Zu beobachten ist auch, dass der stattfindende Arbeitsplatzabbau in einigen Ländern besonders gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte trifft; hier dient die Corona-Krise als Tarnung für *Union Busting*, ganz zu schweigen vom kompletten Fehlen irgendeiner sozialen Sicherung im Krankheitsfall oder für den temporären Verlust von Arbeit. In der Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang ihrer Wertschöpfungsketten wie auch im Umgang mit der Covid-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass viele Unternehmen von verantwortlicher Unternehmensführung noch weit entfernt sind.

Kurzum: Eine gesetzliche Regelung, ein Lieferkettengesetz, ist längst überfällig, allein um für Rechtssicherheit zu sorgen. Die Zeiten freiwilliger Selbstverpflichtungen sind verstrichen. De facto geht es nicht mehr um die Frage, ob es ein solches Gesetz geben sollte, sondern wie es ausgestaltet werden könnte (vgl. auch hierzu Lorenzen in diesem Heft). Und gerade hier liegt die Gefahr, dass am Ende zwar ein Gesetz entsteht, jedoch eines, das inhaltlich einer freiwilligen Selbstverpflichtung nahekommt, die sich bereits in den vergangenen Jahren nicht bewährt hat. Die Streitpunkte über den Inhalt eines Gesetzes machen sich vor allem an der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien fest, also an der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten.

Schon der Geltungsbereich ist umstritten. Die UN-Leitprinzipien sagen, dass alle Unternehmen, ungeachtet ihrer Größe, die Menschenrechte entlang aller ihrer Wertschöpfungsketten zu achten haben. Damit steht der Gesetzgeber vor der Herausforderung, dies in die Praxis umzusetzen. Sowohl der persönliche als auch der räumliche Geltungsbereich sollten sich am Gesetzesziel, d. h. der wirksamen Vermeidung von menschenrechtlichen Risiken, orientieren. Willkürliche und zu hohe Unternehmensgrößen bei der Erfüllungspflicht des Gesetzes, wie z. B. lediglich Unternehmen mit mehr als 5000 Beschäftigten oder räumlich nur direkte Vertragspartner, würden weder dem Ansinnen der UN-Leitprinzipien noch einem sinnstiftenden Gesetzesziel gerecht.

Größter Streitpunkt ist die Frage der Haftung bei Menschenrechtsverletzungen. Grund-

sätzlich gelten Gesetze ohne Sanktionen eher als *Soft Law* oder umgangssprachlich als Papiertiger. Deswegen müssen für die in Lieferketten eingebundenen Beschäftigten bei jedweder Form von Menschenrechtsverletzungen klar definierte und individuell bewältigbare Verfahrensweisen geschaffen werden, um Missstände anzuzeigen, überprüfen und ahnden zu können. Es ist recht und billig, dass Unternehmen, die wissentlich oder fahrlässig über Menschenrechtsverletzungen in ihren Wertschöpfungsketten hinwegsehen, zivilrechtlich vor deutschen Gerichten zur Rechenschaft gezogen werden können.

Ein Lieferketten- oder Sorgfaltspflichtengesetz auf nationaler und auf europäischer Ebene wäre ein wichtiger Beitrag für eine faire Globalisierung. Man sollte jedoch seine Wirkung auf die Wirtschaft sowie auf die Erreichung einer fairen Globalisierung nicht überschätzen. Die Belastung für die Wirtschaft wird sich ohnehin in erträglichen Grenzen halten. Und letztlich profitieren auch die Unternehmen davon, wenn Wertschöpfungsketten resilienter und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nicht nachhaltiger Produktionsweisen unterbunden werden. Für eine faire Globalisierung bedarf es aber noch zusätzlicher Anstrengungen.

Auch wenn die Kritik des Präsidenten des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel, Gabriel Felbermayr, an den sich noch in der Diskussion befindlichen Eckpunkten eines Lieferkettengesetzes ausgesprochen unsachlich ausfiel, ist eine seiner Anregungen durchaus interessant. Er empfahl, über staatliche Handelsabkommen und Zölle auf die Menschenrechtspolitik in anderen Ländern Einfluss zu nehmen. Auch auf die Gefahr hin, dass dies als Protektionismus diskreditiert wird, wäre eine kritische Debatte hierzu hilfreich. Warum nicht nachdenken über Strafzölle, die menschenunwürdige Arbeitsbedingungen in den in globale Lieferketten eingebundenen Ländern sanktionieren? Warum nicht nachdenken über Strafmaßnahmen, die im Umkehrschluss den Aufbau sozialer Sicherungssysteme oder menschenwürdiger Lohnentwicklungen, also den sozialen Fortschritt befördern können? Verantwortungsvolle Handelspolitik sollte die Einhaltung von Menschenrechten und grundlegenden Arbeitnehmerrechten zentral beinhalten und dies nicht in den eher unverbindlich wirkenden Anhang von Abkommen abschieben.

Auch die Entwicklungspolitik sollte sich stärker auf eine erfolgreiche nachholende Entwicklung ausrichten und weniger auf die bloße

Schaffung von Zuliefer- und Absatzmärkten europäischer Unternehmen. Das heißt aber auch, mehr Wert auf Wertschöpfung in den Ländern des Globalen Südens zu legen und eine Industrie- und Dienstleistungspolitik zu fördern, die nicht einfach verlängerte Werkbänke begünstigt, sondern auf eine ökonomische und soziale Entwicklung in den Ländern zielt, die in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind.

Der Vorzug der Menschenrechte ist, dass sie universell sind. Damit sollten sie in jedem Land umsetzbar sein. Wer dies anstrebt, handelt nicht protektionistisch, wer dies unterstützt, handelt nicht chauvinistisch.

Viele Rechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten könnten vermieden werden, wenn in allen Ländern das Recht respektiert und gefördert würde, Gewerkschaften als kollektive Interessenvertretungen der Beschäftigten zu bilden. Solange jedoch die Vereinigungsfreiheit eines der am häufigsten verletzten Menschenrechte ist und Menschen ihre Rechte nicht einfordern können, werden Debatten über eine faire Gestaltung der Globalisierung auf der Agenda bleiben. ■

AUTOR

FRANK ZACH ist Referatsleiter in der Abteilung für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

@ frank.zach@dgb.de