



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Stellungnahme

Menschenrechtsstandards verbindlich machen

Anhörung des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Kleidung fair produzieren – EU-Richtlinie für Transparenz- und Sorgfaltspflichten in der Textilproduktion schaffen“

Michael Windfuhr | Stellv. Direktor

30. November 2016

1 Die Bedeutung von Liefer- und Wertschöpfungsketten hat zugenommen

In den letzten drei bis vier Jahrzehnten sind die grenzüberschreitenden Produktions- und Handelsbeziehungen enorm gewachsen. Der Welthandel hat sich von Mitte der Achtzigerjahre bis 2015 verzehnfacht. Stark gestiegen sind zudem konzerninterne Lieferbeziehungen zwischen Zulieferbetrieben und weiterverarbeitenden Betrieben in anderen Ländern. Allein der konzerninterne Handel macht inzwischen mehr als ein Drittel des Welthandels aus. Ermöglicht wurde dieser Globalisierungsschub durch handelspolitische Entscheidungen wie die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994 oder die Verabschiedung zahlreicher bi- und multilateraler Handels- und Investitionsabkommen.

In den letzten Jahren ist insbesondere auch die Globalisierung in der Textil- und Bekleidungsproduktion vorangeschritten; für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist die damit verbundene Industrialisierung ähnlich bedeutsam wie die Industrialisierung des 19. Jahrhunderts für Deutschland. Die Textilindustrie ist für viele Länder des Globalen Südens zu einem wichtigen Wirtschaftssektor geworden, der Beschäftigung jenseits der Landwirtschaft schafft. In vielen Ländern leben mehrere Millionen Familien von den Einkommen aus der Textil- und Bekleidungsindustrie.

2 Die Hauptverpflichtung liegt bei Staaten

Für die Durchsetzung der Menschenrechte sind vorrangig die Staaten zuständig, in denen die Textil- und Bekleidungsproduktion stattfindet. Die Regierungen von Bangladesch, Kambodscha und Äthiopien, um drei Länder zu nennen, in denen die Textilproduktion wichtig ist beziehungsweise weiter wachsen soll, haben sich durch die Ratifikation zentraler Menschenrechtsabkommen und von ILO-Konventionen selbst verpflichtet, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Schutzverpflichtung beinhaltet die Aufgabe, das Handeln Dritter - hier insbesondere privater, auch wirtschaftlicher Akteure - so zu regulieren und zu überwachen, dass Menschenrechte nicht verletzt werden. Die Regierungen müssen sicherstellen, dass Arbeitsstandards sowie Gesundheits- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz eingehalten werden, dass es ein Recht gibt, sich zu organisieren und gewerkschaftlich zu betätigen, dass es nicht zu sexuellen Übergriffen auf Textilarbeiter kommt, Brandschutzbestimmungen beachtet werden, Gebäudesicherheit überprüft wird etc.

Viele Länder des Globalen Südens befinden sich dabei in einer scharfen Wettbewerbssituation, die es erschwert, Standards innerhalb eines Landes durchzusetzen. Manche Länder trauen sich nicht, höhere Standards durchzusetzen, da sie Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Ländern befürchten, die ihren Herstellern keine vergleichbaren Standards verordnen. In vielen Ländern ist der Einfluss der Textil- und Bekleidungsindustrie auch so groß - beziehungsweise Teile der Regierung sind selbst Besitzer von Bekleidungsunternehmen -, dass kein politischer Wille entsteht, Standards einzuführen und zu überwachen. Egal ob fehlender Mut oder fehlender Wille: Im Ergebnis führt es dazu, dass Unternehmen, die in diesen Ländern Waren kaufen oder herstellen lassen, eine Mitverantwortung bei der Sicherstellung zentraler menschenrechtlicher Standards bei der Produktion der Güter erhalten und haben.

3 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Rahmen

Die Verantwortung von Unternehmen ist zuletzt vor allem im Rahmen der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte¹ beschrieben worden. Diese waren in einem aufwendigen Konsultationsprozess von 2005 bis 2011 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen erarbeitet worden und wurden dort im Juni 2011 einstimmig angenommen. Die UN-Leitprinzipien beinhalten drei Säulen:

1. In der ersten Säule werden alle Staaten aufgefordert, die Menschenrechte selbst angemessen zu schützen.
2. In der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien werden die Verantwortlichkeiten von Unternehmen im Rahmen der globalisierten Wirtschaftsbeziehungen weltweit beschrieben. Grundsätzlich können Verbraucher wie Mitarbeitende bei der Anwendung oder Berücksichtigung von Menschenrechten in Unternehmen zunächst die Vermeidung gravierender Menschenrechtsverletzungen durch die Unternehmen erwarten. Die UN-Leitprinzipien formulieren die Verantwortlichkeit so, dass Unternehmen die gebotene Sorgfalt (*due dilligence*) einsetzen sollen, um sicherzustellen, dass es zu keinen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen auf Mitarbeitende oder Personen im Umfeld von Unternehmensaktivitäten kommt. Neben der direkten Vermeidung von Schäden sollen Unternehmen auch aktiv die Umsetzung der Menschenrechte fördern, beispielsweise durch Antidiskriminierungs- oder Gesundheitsprogramme für eigene Mitarbeitende oder Mitarbeitende in Zulieferbetrieben.
3. Da kein Unternehmen jedoch alle seine Aktivitäten umfassend und permanent überwachen kann, sehen die UN-Leitprinzipien in der dritten Säule auch eine wirksame Beteiligung von Betroffenen im Rahmen funktionierender Beschwerdeverfahren als unverzichtbar an. Dies erlaubt Unternehmen, Probleme frühzeitig zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren.

Nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien wurden alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, diese im Rahmen von Nationalen Aktionsplänen umzusetzen. Die Europäische Union hat ihre Mitgliedstaaten im Herbst 2011 aufgefordert, eigene Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu formulieren.² In Deutschland wurde im November 2014 mit der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans begonnen, die Bundesregierung will ihn in den kommenden Tagen oder Wochen vorstellen.

¹ Die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP = UN Guiding Principles on Business and Human Rights) wurden vom Menschenrechtsrat im Juni 2011 einstimmig angenommen. UN-Guiding Principles for Business and Human Rights, Genf 2014, HR/PUB/11/04.

² Die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten einen NAP zu erarbeiten ist in der CSR-Richtlinie der EU – Kommission von 2011 enthalten. KOM(2011) 681: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), Brüssel, den 25.10.2011.

4 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland

Die Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland war stark von der Auseinandersetzung der verschiedenen Stakeholder darüber, welchen Grad an Verbindlichkeit der Nationale Aktionsplan vorgegeben solle, bestimmt. Die Wirtschaftsverbände wiesen von Anfang an darauf hin, dass kaum ein anderes europäisches Land sich bislang im Rahmen Nationaler Aktionspläne verbindliche Regeln für Unternehmen für die menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenprüfung gegeben habe. Die Einführung verbindlicher Regeln in nur einem Land könne zu einem Wettbewerbsnachteil heimischer Unternehmen führen. Die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften argumentierten demgegenüber, dass gerade Vorreiterländer wie Deutschland ein Schritt zu mehr Verbindlichkeit gehen müssten, weil die Vermeidung von Verbindlichkeit ansonsten auch von anderen Ländern fortgesetzt würde und es dadurch immer schwerer würde, ein gemeinsames internationales „level playing field“ durchzusetzen. Zivilgesellschaft und Gewerkschaften verwiesen zudem auf Umsetzungsdefizite bei freiwilligen Initiativen in anderen Wirtschaftsbereichen.

Die Auseinandersetzung über den Grad der Verbindlichkeit hat auch die Gespräche innerhalb der Bundesregierung geprägt: Auch hier wurde darüber gestritten, mit welchem *smart mix* (so der Begriff der UN-Leitprinzipien) an freiwilligen Unterstützungsleistungen oder gegebenenfalls verbindlichen Vorgaben Unternehmen dazu gebracht werden können, Menschenrechtsverletzungen innerhalb ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten zu vermeiden.

Noch liegt die finale Fassung des Nationalen Aktionsplans nicht vor. Doch in dem im Juni in die Öffentlichkeit gelangten Entwurf wurde deutlich, dass die freiwilligen Elemente überwiegen werden, die Bundesregierung aber gleichzeitig eine Erwartungshaltung an alle Unternehmen formuliert, eine menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenprüfung einzuführen. Dies soll ab 2018 regelmäßig überprüft und bis 2020 von der Hälfte der größeren Unternehmen in Deutschland nachgewiesen werden.

Bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans wurde auch darüber diskutiert, für bestimmte Branchen eigene Initiativen zu starten, in deren Kontext die vorhandenen Probleme komplexer Liefer- und Wertschöpfungsketten bearbeitet werden könnten. Als Beispiel für eine solche Brancheninitiative wird im Nationalen Aktionsplan das *Textilbündnis* erwähnt (siehe unten). Sowohl branchenspezifisch als auch generell gilt, dass europaweit verbindliche Regeln im länderübergreifenden Rahmen ein gemeinsames Spielfeld für alle beteiligten Akteure schaffen und deshalb auch deutlich größere Unterstützung von Wirtschaftsverbänden bekommen können. Im Rohstoffbereich wird auf EU-Ebene derzeit bereits an einem Regelwerk gearbeitet, das die Transparenz im Rohstoffsektor verbessern soll.³ Hier hat sich auch die Bundesregierung in Bezug auf den Abbau und den Handel sogenannter Konfliktrohstoffe für eine verbindliche Regelung ausgesprochen.

³ Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines Unionssystems zu selbst Zertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführung von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Herzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (COM(2014)0111).

5 Textilbündnis als Brancheninitiative

Auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde in Deutschland in einer symbolischen Initiative das *Textilbündnis* geschaffen, dem inzwischen 188 Akteure angehören. Nach eigenen Angaben deckt es durch die Mitgliedsunternehmen etwa 55 Prozent des Marktes für Textilien und Bekleidung ab und strebt eine Erhöhung dieses Anteils auf 70 Prozent bis 2018 an. Im Rahmen des Textilbündnisses haben sich die beteiligten Akteure inzwischen auf Schlüsselfragen für Sozialstandards und Menschenrechte geeinigt. Diese 15 Fragen geben Unternehmen einen Überblick darüber, was sie im Rahmen einer Sorgfaltspflichtprüfung erfassen müssen. Darüber hinaus wurde auf der Mitgliederversammlung im November 2016 bestätigt, dass ein Umsetzungsprozess dieser Standards im Rahmen einer sogenannten Roadmap ab 2017 starten soll. Bis Ende Januar 2017 sollen alle Mitglieder des Textilbündnisses ihren derzeitigen Umsatzstand im Rahmen einer Baseline-Studie erfassen und auf diese aufbauend in einer individuellen Roadmap definieren, wie sie zur Beantwortung der Schlüsselfragen kommen wollen. Sowohl für die Baseline-Studien als auch die Entwicklungsschritte hat das Textilbündnis strenge Vertraulichkeit vereinbart. Im Rahmen der individuellen Roadmaps sollen die Unternehmen für alle Schlüsselfragen Ziele hinterlegen. Ab 2018 sollen diese Ziele auch veröffentlicht werden. Mit den geplanten Umsetzungsschritten möchte das Textilbündnis - das als freiwilliges Netzwerk gestartet ist - dazu beitragen, dass Sozialstandards und Menschenrechte in der textilen Wertschöpfungskette Schritt für Schritt umgesetzt werden. Die getroffenen Absprachen für eine Roadmap können als Schritt hin zu einer größeren Verbindlichkeit bewertet werden. Beim Textilbündnis müssen nicht nur die beteiligten Unternehmen, sondern auch alle Mitglieder sowie Zivilgesellschaftsorganisationen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, eigene Zielvorstellungen zu Vergrößerung der Nachhaltigkeit in der textilen Lieferkette vorlegen.

Die Stärke dieses freiwilligen Ansatzes liegt darin, dass er auch Unternehmen, die bislang noch sehr wenig zur Umsetzung und Beachtung von Menschenrechten und Arbeitsstandards in ihrer Lieferkette getan haben, einlädt, sich an dem Prozess zu beteiligen und eigene Ziele zu formulieren. Diese können je nach Unternehmen divergieren. Bei Unternehmen mit einer bereits in der Baseline identifizierten höheren Ausgangssituation werden sie ambitionierter sein, als bei Unternehmen, die gerade anfangen. Dadurch wird das Textilbündnis zu einem gemeinsamen Lernforum für die Umsetzung von Standards im Bereich des Textil und Bekleidungshandels.

6 Bewertung des Vorschlags zur Schaffung einer EU-Richtlinie für Transparenz und Sorgfaltspflichten in der Textilproduktion:

Der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen, auf EU-Ebene eine Richtlinie für Transparenz und Sorgfaltspflichten in der Textilproduktion zu schaffen, zielt auf eine größere rechtliche Verbindlichkeit für die Durchsetzung von Sorgfaltspflichtsprüfungen im textilen Bekleidungssektor ab. Die EU-Richtlinie soll die europäische und auf dem europäischen Markt agierende Textilwirtschaft verpflichten, ein System aufzubauen, mit dem es möglich ist, die gesamte Produktions- und Lieferkette eines Produktes und seiner

Bestandteile in allen Fertigungsstufen nachzuvollziehen und ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Für eine solche EU-Richtlinie spricht Folgendes:

1. Eine EU-weite Regelung hat den großen Vorteil, dass sie Unternehmen auch in ihrem unmittelbaren Wettbewerbsumfeld davon entlastet, nur für ein Land bestimmte Standards gesetzlich zu beachten. Eine EU-Richtlinie wäre ein geeigneter Rahmen für ein europaweit geltendes „level playing field“. Verbindlichkeit ist vor allem auf europäischer Ebene durchsetzbar, da sie die Wettbewerbsnachteile von Unternehmen, die sich an Menschenrechte halten wollen, minimiert. So können Wettbewerbsorgen von Unternehmen am besten überwunden werden.
2. Ein weiterer Vorteil einer EU-weiten Regelung läge darin, das Textil- und Bekleidungsunternehmen in Ländern des Globalen Südens wüssten, unter welchen Bedingungen der Textilimport in die Europäische Union möglich ist. Sie würden selbst in ihrer Wettbewerbssituation entlastet und wüssten, dass auch Mitbewerber sich an dieselben Standards halten müssen. Aufbauend auf der Beschreibung von Sorgfaltspflichten durch die UN-Leitprinzipien, aber vor allen Dingen auch durch die „Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Foodwear Sector“⁴ der OECD, die derzeit in Arbeit ist, könnten Unternehmen aufgefordert werden, die tatsächlichen und potentiellen Risiken im menschenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Bereich entlang ihrer Lieferkette zu ermitteln. Sie wären angehalten, Folgemaßnahmen zu ergreifen, Angaben dazu zu machen, wie den Auswirkungen begegnet werden soll, und die Umsetzung zu überprüfen. Zudem müssten sie darüber berichten, wie Menschenrechte und Arbeitsstandards umgesetzt werden, welche Risiken auftreten und wie das Unternehmen sicherstellt - auch im Rahmen von Audits und Zinszertifizierungen -, dass diese Standards eingehalten werden.
3. Am Beispiel von Bangladesch können Probleme freiwilliger Regelungen und Vorteile verbindliche Regelungen verdeutlicht werden: Bei der Katastrophe im Fabrikgebäude von Rana-Plaza wurde deutlich, dass es Bangladesch misslang, seinen Aufsichts- und Kontrollpflichten für Gebäudesicherheit, Brandschutz, Arbeitsbedingungen und andere menschenrechtliche Risiken angemessen nachzukommen. Unternehmen aus dem Bekleidungssektor haben sich daraufhin zusammengetan und mit dem *Accord* ein Instrument geschaffen, um unmittelbar Abhilfe zu schaffen und sicherzustellen, dass es in absehbarer Zukunft nicht zu vergleichbaren Katastrophen kommen wird.⁵ Mit einer solchen privatwirtschaftlich organisierten Überwachung können staatliche Vollzugsdefizite temporär bearbeitet oder überwunden werden. Langfristig ersetzt dies aber nicht ein rechtsstaatliches Agieren der Regierung von Bangladesch. Schon jetzt ist unsicher, ob die Regierung willig ist, den Rahmen des *Accords* längerfristig zuzulassen und abzusichern. In der Wettbewerbssituation des Landes, aber auch durch den Einfluss der Bekleidungsunternehmen auf die Regierung wird es auf absehbare Zeit schwierig sein, eine wirkungsvolle Überprüfung durch die Regierung sicherzustellen. Gerade dieser Fall macht deutlich, dass eine verbindliche europäische Regulierung Bangladesch klar signalisieren würde, dass die handelspolitische Zusam-

⁴ OECD (2015): Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Foodwear Sektors. Draft for consultation, September 2015.

⁵ Vgl. dazu die Web-Seite des „Bangladesh Accord on Fire and Building Safety“: <http://bangladeshaccord.org/> (abgerufen am 29.11.2016).

menarbeit mit der Europäischen Union im Bekleidungssektor nur bei Einhaltung gewisser Standards im Menschenrechts und Arbeitsrechtsbereich möglich ist. Es könnte dann zu einem Wettbewerbsnachteil für die Bekleidungsindustrie in Bangladesch werden, wenn Bekleidungsimporteure innerhalb der Europäischen Union - die sich an einen verbindlichen Standard halten müssten - sich in ihren Zulieferbeziehungen nicht mehr sicher sein können, ob die Standards in Bangladesch durchgesetzt werden. Steigen würde dadurch der Anreiz für Unternehmen, in anderen Ländern einzukaufen beziehungsweise würde der Anreiz für Bangladesch gestärkt, sich stärker um die Überwachung und Durchsetzung ebensolcher Standards zu kümmern.

4. Eine europaweite Regelung hätte gleichzeitig den Vorteil, einer Zersplitterung von zahlreichen nationalen Umsetzungsinitiativen vorzubeugen, und könnte darüber hinaus helfen, eine weitere Entwicklung (Proliferation) zahlreicher Siegel und Zertifizierungsinstrumente zu vermeiden. Verbraucher sind schon heute von der hohen Zahl von Siegeln und Qualitätsstandards oft überfordert. Nicht zuletzt deshalb wird ja unter anderem vom BMZ die Initiative *Siegelklarheit* vorangetrieben, um Verbraucher angemessen über die große Zahl vorhandener Siegel zu informieren.
5. Eine Prüfung menschenrechtliche Risiken erlaubt es auch, genau zu identifizieren, welcher Akteur in einer Lieferkette wofür verantwortlich ist. Sie muss mit der Identifizierung der Verantwortung des Staates in dem Land der Produktionen beginnen. Darüber hinaus kann und sollte sie identifizieren helfen, welche Rolle, Bedeutung und Aufgabe der Hersteller vor Ort bei der Sicherstellung von Standards spielt. Sie hilft zu verstehen, welche Möglichkeiten es für ein in der Lieferkette stehendes Handelshaus oder ein weiterverarbeitendes Unternehmen gibt, die vorgelagerte Lieferkette zu beeinflussen und zu kontrollieren. Die Sorgfaltsprüfung würde zudem beinhalten, dass Unternehmen beschreiben müssen, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um potentiellen oder beobachteten Risiken oder Missständen entgegenzutreten. Im Rahmen dieses Verfahrens wird die Verantwortung eines Unternehmens deutlich, sowohl für selbst verantwortbare Probleme als auch für Grenzen der Einflussmöglichkeiten. In vielen Situationen wird es keine einfachen Antworten geben, vielmehr werden längere Prozesse oder Veränderungen notwendig sein, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.

7 Fazit

Eine verbindliche europäische Richtlinie würde nationale Bemühungen wie die des *Textilbündnisses* keinesfalls überflüssig machen, sondern durch einen rechtlichen Rahmen ergänzen. Ein großer Vorteil von Brancheninitiativen wie dem Textilbündnis ist es gerade, Unternehmen, die sich bislang wenig um menschenrechtliche Risiken gekümmert haben, darin zu beraten, wie sie entsprechende Sorgfaltspflichtprüfung einführen, wie sie sie überwachen können, welche Methoden der Aus- und Fortbildung betriebsintern sinnvoll sein können und welche Beschwerdemechanismen eingeführt werden sollten. Brancheninitiativen können deshalb ausgesprochen sinnvoll sein, wenn es darum geht, die Achtung von Menschenrechten und Arbeitsstandards zu fördern und Unternehmen darin zu beraten, geeignete Schritte zu gehen.

Eine verbindliche EU-Richtlinie in einem Sektor wie dem Bekleidungssektor würde auch nationale Aktionsplanprozesse in verschiedenen europäischen Ländern, aber auch in den Produktionsländern von Textilien und Bekleidung unterstützen. Eine Formulierung der Sorgfaltspflichten sollte deshalb entlang der gewählten Parameter in den UN-Leitprinzipien und der „OECD Due Diligence Guidance“ erfolgen, um eine möglichst große Komplementarität zu den UN-Leitprinzipien zu gewährleisten.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Michael Windfuhr

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.