

Anhörung des Deutschen Bundestages – 06. April 2011

„Menschenrechtliche Verantwortung internationaler Unternehmen“

Stellungnahme Dr. Norbert Otten, Daimler AG

Menschenrechte haben globale Gültigkeit. Ihre Einhaltung geht jeden an.

Dies gilt für Unternehmen in besonderem Maße, denn in allen Stufen der Wertschöpfungskette nehmen sie durch ihr operatives Handeln Einfluss auf die Menschenrechte. Daraus ergibt sich die ethische Notwendigkeit – und Herausforderung – jeden Schritt dieser Wertschöpfungskette so zu gestalten, dass unternehmerisches Tun im Einklang mit den Menschenrechten steht. Unternehmen können und müssen somit einen aktiven Part bei der Einhaltung der Menschenrechte wahrnehmen.

I.

Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren zunehmend Vorkehrungen getroffen, ihren Beitrag zur Achtung der Menschenrechte systematisch auszubauen – erkennbar nach außen, akzeptiert nach innen und durch klare Vorgaben gegen Fehlverhalten einzelner geschützt. Dieser Beitrag entspricht den Vorstellungen des Rahmenwerkes „Protect-Respect-Remedy“ von Prof. John Ruggie, das als ein geeigneter und praktikabler Ansatz zur Durchsetzung von Menschenrechten von uns unterstützt wird. Die Pflicht der Unternehmen zur Achtung und Wahrung der Menschenrechte ist für uns unstrittig.

Allerdings kann dies nur gelingen, wenn auch die Staaten und die Staatengemeinschaft ihre Pflicht zum Schutz der Menschenrechte wahrnehmen. Es kommt also darauf an, das Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft so zu gestalten, dass beide Partner ihre Möglichkeiten und Zuständigkeiten adäquat nutzen und aufeinander abstimmen.

Aus diesem Verständnis heraus und unter der Maßgabe, dass ethisches Verhalten höchste Priorität besitzt, ist die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte für

Unternehmen selbstverständlicher Bestandteil guter Unternehmensführung – und zwar auf Basis ethischer Grundüberzeugungen, freiwillig und ohne gesetzlichen Zwang.

II.

Die zentralen Handlungsfelder für Menschenrechte sind in einzelnen Industriebranchen unterschiedlich ausgeprägt. Für einen Automobilhersteller wie Daimler liegt das Hauptaugenmerk auf Arbeitnehmerrechten wie der Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Tarifverhandlungen, der Achtung von Chancengleichheit sowie des Rechts „Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“. Wir ächten Zwangsarbeit und setzen uns für die effektive Abschaffung ausbeuterischer Kinderarbeit ein.

Auf politischer und gesellschaftlicher Ebene handelt Daimler in Übereinstimmung mit international verbindlichen Normen wie der „Universal Declaration of Human Rights“ und den „Core Labour Standards“ der International Labour Organisation ILO. Doch alleine die Befolgung international verbindlicher Standards spiegelt nicht unseren Anspruch an den Stellenwert der Menschenrechte in der Unternehmenstätigkeit wieder. So sind eine Beteiligung an freiwilligen Initiativen wie dem „Global Compact“ der Vereinten Nationen und die Ausrichtung unseres Handelns entlang der „OECD Guidelines for Multinational Enterprises“ Ausdruck unserer hohen Maßstäbe.

Darauf aufbauend ist die wirkungsvolle operative Umsetzung von politischen Leitlinien und Regelwerken im Unternehmen ein essentieller Beitrag, Menschenrechtsverletzungen in der eigenen Einflussosphäre nicht zuzulassen. Deshalb hat Daimler diese international anerkannten Anforderungen explizit in die eigenen Richtlinien und Regelwerke integriert – konkret in unserer Verhaltensrichtlinie („Integrity Code“). Die zehn Prinzipien des Global Compact haben wir mittels unserer „Grundsätze zur sozialen Verantwortung“ in konkrete Leitlinien für unser Unternehmen umgesetzt und somit operationalisiert. Dies geschah in enger Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und unserer Weltarbeitnehmervertretung.

Bei dem Engagement für den und im Global Compact sind wir inzwischen noch einen Schritt weiter gegangen: Als eines der ersten Unternehmen sind wir der „Global Compact Lead Initiative“ beigetreten. Hier wird neben der genannten Implementierung der Global Compact Prinzipien in unternehmensinterne Prozesse auch ein besonderes Engagement im Sinne einer Leuchtturmfunktion für die zehn Global Compact Prinzipien vorausgesetzt.

Politische Standards, Verhaltensnormen und Initiativen können jedoch nur den Rahmen und die Basis für eine interne Umsetzung und Adaptierung darstellen – letztlich zählt deren konkrete Implementierung im Unternehmen. Diese Umsetzung bedarf eines klaren Bekenntnisses der Unternehmensführung. Bei Daimler ist nicht zuletzt die Einrichtung eines eigenen Vorstandsressorts „Integrität und Recht“ Ausdruck des hohen Stellenwertes der ethischen Unternehmensführung – und damit implizit der Achtung und Wahrung der Menschenrechte.

III.

Auch in der Partnerschaft mit unseren Zulieferern sehen wir aufgrund der Fertigungsstrukturen in der Automobilindustrie großes Potenzial für die Achtung und Wahrung der Menschenrechte im eigenen Umfeld. Bei Daimler sind Menschenrechte ein wichtiger Bestandteil der Prozesse und Entscheidungen im Einkauf. Mit der Weitergabe der konzernweit verbindlichen Verhaltensrichtlinie an unsere Zulieferer und deren Verpflichtung auf die „Nachhaltigkeitsrichtlinie für Lieferanten“ verbreiten und kommunizieren wir unsere Erwartungen zur Einhaltung von Menschenrechten und ethisch korrektem Verhalten in die Wertschöpfungskette hinein. Darüber hinaus führen wir zunehmend in risikobehafteten Regionen regelmäßig Schulungen für Zulieferer durch – auch in enger Abstimmung oder Kooperation mit Mitbewerbern.

Wir erwarten von unseren Zulieferern, dass sie die Standards auch in ihrer eigenen Wertschöpfungs- und Lieferkette sicherstellen. Unterstützt wird dieser Prozess durch eine Selbsteinschätzung des Lieferanten, bei der auch zur Achtung der Menschenrechte Stellung genommen werden muss.

Im unmittelbaren Einflussbereich der Unternehmen liegen die Zulieferer ersten Grades, da hier über die Vertragsgestaltung eine direkte Handhabe besteht. Für die weitere Kontrolle durch die gesamte Lieferkette ist die Zusammenarbeit der Zulieferpartner untereinander entscheidend. Jeder direkte Zulieferer wird von uns aufgefordert, auch bei seinen Lieferanten auf die Einhaltung der Menschenrechte hinzuwirken, und diese Tier2-Lieferanten sollen das Thema wiederum in die nächste Stufe weitertragen. Ein vollständiges Monitoring der gesamten Lieferkette allein durch den Hersteller ist jedoch weder realistisch noch praktikabel

IV.

Durch ein Engagement vor Ort können wir – auch über die Verankerung von Menschenrechten in den Geschäftsprozessen hinaus – positive Effekte auf die Einhaltung der Menschenrechte erzielen, denn die Implementierung von Standards in eigenen und Zulieferbetrieben strahlt gleichermaßen auf gesellschaftliche und soziale Standards im jeweiligen Umfeld aus. Unternehmerisches Engagement in kritischen Ländern verstehen wir somit auch als eine Möglichkeit, den Prinzipien des Global Compact in dem jeweiligen Land bessere Geltung zu verschaffen.

Nicht nur trägt die Anwendung internationaler Standards im eigenen Unternehmen und bei lokalen Zulieferern in kritischen Ländern zu positiven Wirkungen auf die Gesellschaft bei, vielmehr kann der industrielle Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes gewünschte politische und gesellschaftliche Reformen auslösen oder unterstützen. Insbesondere bedeutet die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für vor Ort sozial ausgegrenzte Gruppen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die gesellschaftliche und soziale Entwicklung.

Grundsätzlich stimmen Industrie und namhafte NGOs überein, dass unternehmerischer Präsenz dank ihrer Wohlfahrt mehrenden Effekte und der Chance, gestaltend auf die Situation im Gastland einzuwirken, hohe Priorität einzuräumen ist. Dies gilt auch und gerade dann, wenn das Umfeld durch Missstände geprägt ist – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad, ab dem ein Verbleib im Gastland nicht mehr angeraten ist.

Klar muss jedoch sein: Wir lassen uns nicht für Misstände verantwortlich machen, die wir nicht beeinflussen können. So können Unternehmen trotz aller Exponiertheit nicht für die politischen Misstände in Unrechtsregimen verantwortlich gemacht werden; sie können keine politischen und grundlegenden gesellschaftlichen Konflikte lösen. Die – unbestritten vorhandenen – Einflussmöglichkeiten stoßen dort an ihre Grenzen, wo die Einflussphäre von Unternehmen endet. Damit hat die Verantwortungsübernahme für Menschenrechte seitens der Unternehmen auch Grenzen: Unternehmen dürfen nicht für Fehlverhalten von Regierungen verantwortlich gemacht werden.

Wir können zwar – in dem wir unsere Standards auch in Risikoländern zur Anwendung bringen – viel Positives beitragen, jedoch sollte allen bewusst sein, dass wir damit unter Umständen in rechtliche Dilemma-Situationen gebracht werden. Jedes Unternehmen sollte versuchen, auch bei Abweichungen zwischen nationalem Recht des Gastlandes und eigenen Standards seine Standards und Positionen zu Menschenrechten umzusetzen. Dies ist aber nur möglich, wenn beide miteinander kompatibel sind – das Unternehmen sich also nicht in Widerspruch zum nationalen Recht setzt. Unternehmen können nicht dazu aufgefordert werden, die nationalen Gesetze des Gastlands zu brechen, um eigene oder politische Standards wie die OECD-Leitsätze umzusetzen.

Dies aufzulösen wird stets einer Einzelfallbetrachtung vorbehalten bleiben. Genau zu diesem Zweck stehen wir bei Daimler im engen Austausch unter anderem mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe.

V.

Die Forderung nach einer nationalstaatlichen Verhaltensregulierung eigener Unternehmen im Ausland übersteigt unserer Auffassung nach das Regulierungsvermögen sowie die Kontrollmöglichkeiten von Nationalstaaten. Zudem kann eine extraterritoriale Strafbarkeit fehlende Rechtsstaatlichkeit in den entsprechenden Ländern nicht ersetzen. Letztlich würde ein derartiges Rechtssystem das klar gegliederte Konzept von John Ruggie in Frage stellen, da die gesamtgesellschaftliche Verpflichtung zur Um- und Durchsetzung von Menschenrechten wieder allein auf die Unternehmen übertragen würde.

Wir gehen davon aus, dass die bestehenden internationalen Standards sowie freiwillige Codizes in Kombination mit einer gesamtgesellschaftlich verantwortlichen Unternehmensführung hinreichend sind, mögliche Menschenrechtsverletzungen durch internationale Unternehmen entgegen zu treten. In diesem Zusammenhang treten wir dafür ein, auf eine umfassende Anerkennung bestehender Standards hinzuarbeiten und die tatsächliche Durchsetzung existierender Konventionen anzustreben. Zusätzliche verbindliche Regeln und Kontrollmechanismen fördern lediglich Bürokratie und Aufwand, würden jedoch faktisch keine Verbesserungen für die eventuell Betroffenen bringen.

Wir sprechen uns gegen die Verknüpfung der Menschenrechtsthematik mit Handelsabkommen aus. Die Aufnahme sozial- und umweltpolitischer Anforderungen in Handelsabkommen würde diese überfrachten und nicht zu einer Verbesserung der Situation führen. Auch eine Koppelung beispielsweise an die Vergabe von Export-Krediten lehnen wir ab, da mit der Förderung des Exports andere Zielsetzungen verfolgt werden.

Zudem sind in unserer kompakten, medial immer enger vernetzten Welt und angesichts der großen Anteilnahme vieler gesellschaftlicher Gruppen an unserem Handeln die Mechanismen so ausgeprägt, dass Fehlverhalten nicht verborgen bleibt und jederzeit von Kunden und Gesellschaft abgestraft werden kann. Auch aus diesem Grund ist die Achtung der Menschenrechte im eigenen unternehmerischen Interesse.

Letztlich bewirkt die Kombinationen aus bestehenden Standards und Initiativen sowie den Mechanismen des Marktes bereits eine de-facto-Verbindlichkeit für Unternehmen, die einen nachhaltigen ökonomischen Erfolg anstreben.

VI.

Um das unternehmerische Engagement für Menschenrechte zu unterstützen, sind belastbare, legitimierte Quellen zur Informationsbeschaffung für Unternehmen über potentielle Menschenrechtsrisiken, insbesondere in kritischen Ländern, unerlässlich.

Hier würden wir uns weitergehende Informationsgrundlagen seitens der Politik wünschen.

Existierende Quellen sind heute in erster Linie der Dialog mit Politik und Menschenrechtsorganisationen. Diesen Dialog haben wir in unserem Unternehmen zunehmend systematisiert – unter anderem durch die Einrichtung einer zentralen Veranstaltung mit Vertretern wesentlicher Anspruchsgruppen („Sustainability Dialog“). Ein vergleichbares Format haben wir erstmals im vergangenen Jahr auch in China durchgeführt und arbeiten derzeit an einer weiteren Internationalisierung.

Allerdings stellt sich für Unternehmen das Problem der fehlenden demokratischen Legitimation von Nichtregierungs-Organisationen. Unbestritten besteht in den meisten Fällen eine Jahre lange Expertise der NGOs in Menschenrechtsfragen als Basis für eine Risikoeinschätzung. Jedoch kann hieraus nur ein beratender Anspruch gegenüber Unternehmen abgeleitet werden.

Die Schaffung einer belastbaren, legitimierten und umfassenden Informationsplattform im Rahmen der Überarbeitung der OECD-Leitlinien ist wünschenswert und notwendig. Auch zur Minimierung der Risiken in Zusammenhang mit den Haftungsmechanismen für Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ist eine tragfähige Informationsbasis unerlässlich.

Es wäre daher zu begrüßen, wenn Unternehmen die Informationen aus belastbaren politischen Quellen – wie dem Auswärtigen Amt oder der Vereinten Nationen – zugänglich gemacht werden. Damit wird gleichzeitig die Abhängigkeit der Unternehmen von kommerziellen, einseitigen und nicht-legitimierten Anbietern zur Informationsbeschaffung verringert. Ein Exkulpationsmechanismus würde hierdurch nicht ausgelöst, da die Haftung für Menschenrechtsverletzungen unverändert beim Unternehmen bliebe.

VII.

Abschließend ist zur Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte festzustellen: Unternehmen können und sollten nach ethischen Maßstäben über die Anforderungen nationaler Gesetze vor allem in kritischen Ländern hinausgehen, wenn dies angezeigt ist, um Menschenrechte zu wahren. Dies kann auch durch eine angemessene Vertriebspolitik unterstrichen werden. Für alle unsere Geschäfte gilt der Maßstab: Nicht jedes Geschäft, das legal ist, ist für uns auch legitim.