

Miriam Saage-Maaß und Claudia Müller-Hoff

Kontrolle statt Freiwilligkeit: Konzerne an die Kette

Mindestens 272 Menschen starben, als am 25. Januar 2019 in der Nähe des brasilianischen Brumadinho ein Staudamm der Eisenerzmine Córrego do Feijão brach. Binnen weniger Minuten zertrümmerte die giftige Schlammwelle das Minengelände und ein Wohnviertel, verseuchte Ackerböden und vergiftete große Teile des Flusses Paraopeba, der bis dahin die Region mit Trinkwasser versorgt hatte. Das Bittere daran ist: Nur vier Monate vor dem Dambruch hatte eine brasilianische Tochterfirma des deutschen Zertifizierungsunternehmens TÜV SÜD den Damm für stabil erklärt – mutmaßlich wider besseres Wissen. Hätten die TÜV-Mitarbeitenden die Stabilitätsklärung verweigert, wären die brasilianischen Behörden alarmiert worden und die Orte rund um den Damm hätten evakuiert werden müssen. Womöglich hätte sogar der Dambruch selbst abgewendet werden können.

Betreiber der Mine ist der brasilianisch-transnationale Bergbaukonzern Vale S.A., der weltweit größte Eisenerz-Exporteur. Dieser ist mittlerweile vom brasilianischen Bundesstaat Minas Gerais dazu verurteilt worden, für alle Schäden der Katastrophe aufzukommen – auch wenn noch ungeklärt ist, auf welche Summe sich das beläuft.¹ Vale weist indes weiter jede Verantwortung von sich und beruft sich auf die Stabilitätsklärung der von ihm beauftragten Tochterfirma von TÜV SÜD. Und tatsächlich drängt sich angesichts der fatalen Entscheidung der

Zertifizierer die Frage auf: Welche Mitverantwortung trägt TÜV SÜD für den Dambruch und dessen tödliche Folgen? Und lässt sich das deutsche Unternehmen für den Schaden in Brasilien haftbar machen?

In Brasilien ermittelt nun eine sogenannte Task Force, welche Rolle die brasilianische Tochterfirma von TÜV SÜD spielte. Doch auch die deutsche Justiz muss handeln. Deswegen entschlossen sich fünf Brasilianerinnen, die bei dem Dambruch nahe Familienangehörige verloren, TÜV SÜD und seine Mitarbeiter*innen vor deutschen Gerichten zur Verantwortung zu ziehen. Sie haben, gemeinsam mit der Menschenrechtsorganisation „European Center for Constitutional and Human Rights“ (ECCHR) und Misereor, bei der Staatsanwaltschaft München Straf- und Ordnungswidrigkeitenanzeige eingereicht. Einem Mitarbeiter von TÜV SÜD werfen sie nicht weniger als fahrlässige Tötung, Privatbestechung und die fahrlässige Herbeiführung einer Überschwemmung vor; dem Unternehmen als solches die Verletzung seiner Aufsichtspflichten. Ihre Anzeige könnte sich als bahnbrechend erweisen: Sie könnte dazu beitragen, der Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland ein Ende zu setzen.

Brumadinho ist nur eines von vielen Beispielen für „zertifizierte“ Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden – gerade im globalen Süden: Bereits 2015 barst im brasilianischen Mariana ein ebenfalls zertifizierter Staudamm. Und auch in anderen Branchen gibt es immer wieder

1 Vgl. Gericht verurteilt Bergbaukonzern Vale zu Schadenersatz nach Dambruch, www.sueddeutsche.de, 10.7.2019.

ähnliche menschengemachte Katastrophen: 2012 brannte die Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan ab. 248 Menschen starben, dabei war die Fabrik erst wenige Monate zuvor von einer italienischen Firma begutachtet worden – und hatte ein Gütesiegel, das unter anderem hohe Sicherheitsstandards garantiert, erhalten. In Bangladesch starben im Jahr 2013 beim Zusammensturz des Rana-Plaza-Fabrikgebäudes mehr als 1130 Menschen, mehr als 2500 wurden zum Teil schwer verletzt. Verschiedene Begutachtungen, unter anderem durch den TÜV Rheinland, hatten offensichtliche Bau- und Statikmängel nicht dokumentiert, geschweige denn angezeigt.² Wie kann es sein, dass Prüfberichte derart unzuverlässig sind?

Das Geschäft mit der Zertifizierung

Die Antwort liegt im neoliberalen Rückzug des Staates: An den globalen Lieferketten der Textilindustrie lässt sich exemplarisch nachvollziehen, was auch für andere Branchen gilt: Staatliche Stellen ziehen sich aus der Kontrolle der Privatwirtschaft zurück, oft unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus.³ So sind in Pakistan die staatlichen Betriebsinspektionen immer mangelhafter geworden – wenn sie nicht sogar gänzlich eingestellt wurden.⁴ Und in Minas Gerais, dem bergbaureichsten Staat Brasiliens, in dem sich auch der Brumadinho-Damm befand, hat die Bergbaubehörde heute nur noch sechs Mitarbeiter*innen. Sie haben die schier unmögliche Aufgabe, 345 Abraumdämme zu kontrollieren.

In solche Lücken treten private Prüfunternehmen. Und ihr Geschäft mit den Zertifizierungen boomt geradezu. Jedoch unterliegen sie gravierenden Interessenkonflikten: Ausgewählt, beauftragt und bezahlt werden die Zertifizierer direkt von den Minenbetreibern oder den Textilfirmen. Solch privatisierte Kontrollen schaffen eine „negative Anreizstruktur“ für die Prüfer*innen, die wiederum zu fehlerhaften, wenn nicht gar fingierten Prüfergebnissen führen kann. Denn während die Unternehmen positive Berichte brauchen, wollen sich die Prüfunternehmen Folgeaufträge sichern. Da wundert es nicht, wenn sich die Prüferberichte lesen, als wären sie im Sinne der Auftraggeber formuliert worden.

Seit langem bemängeln NGOs, Gewerkschaften und Wissenschaftler*innen weltweit, dass solcherlei Prüfungen die Arbeitsbedingungen im globalen Süden nicht verbessern.⁵ Bestenfalls weisen die Prüferberichte auf Probleme hin, die dann aber nicht behoben werden. Zudem erfassen die Prüfer*innen nicht alle wichtigen Aspekte der Arbeitsbedingungen, insbesondere nicht solche, die schwer im Checklisten-Verfahren zu dokumentieren sind – wie die Diskriminierung von Frauen. Außerdem verlassen sich die Prüfer*innen oft bei der Einhaltung der Arbeitszeiten nur auf Aussagen der Fabrikleitung. Zudem können Arbeiter*innen in einem ungeschützten, prekären Umfeld nicht wahrheitsgemäß Stellung nehmen.

Das Ausmaß der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ ist enorm. Nicht nur im Textilsektor haben fast alle europäischen und nordamerikanischen Unternehmen ihre Produktion auf Zuliefer- und Tochterbetriebe ausgelagert, vor allem in Mittelamerika, Süd-asien und China. Die Marken und Händler aus dem globalen Norden versuchen, sich auf diese Weise der recht-

2 Vgl. ECCHR, Nach Fabrikbrand in Karachi: Verfahren gegen Prüfdienstleister in Italien; ECCHR, Fallinformation: OECD-Beschwerde gegen TÜV Rheinland, www.ecchr.eu.

3 Vgl. u.a. Christiane Heisse, Mehr als nur Papierkrieg. Bürokratieabbau als Deckmantel für Deregulierungspolitik, www.neweconomics.org, 11/2019.

4 PILER, Status of Labour Rights in Pakistan, Karachi 2015, S. 62-70.

5 Vgl. Süße Früchte, bittere Wahrheit, www.oxfam.de, 2015.

lichen Verantwortung für die Arbeiter*innen im globalen Süden zu entledigen, zugleich aber von deren Arbeit maximal zu profitieren.

Die Arbeitsbedingungen im globalen Süden lassen jedoch viele Verbraucher*innen im globalen Norden nicht vollkommen kalt. Unternehmen in Europa und Nordamerika sind seit den 1990er Jahren zunehmend Ziel öffentlicher Kampagnen, die den Widerspruch zwischen Markenimage und Produktionsbedingungen sowie auch den Mangel an effektiven staatlichen Kontrollen anprangern. Die Unternehmen reagierten hierauf meist, indem sie sich – freiwillig und, wie sie stets betonen, unverbindlich – zum Bemühen um bessere Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Wertschöpfungskette verpflichteten. In selbstaufgelegten Verhaltenskodizes versprechen sie Mindeststandards, etwa das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit oder die Gewerkschaftsfreiheit.

Inakzeptable Gesetzeslücken

Doch an der Realität in den Textilfabriken änderten all diese Versprechungen kaum etwas. Um ihren Selbstverpflichtungen mehr Glaubwürdigkeit zu verleihen, beauftragten die Unternehmen Zertifizierer wie den TÜV. Sie sollten überprüfen, ob die Zulieferfabriken die Standards einhalten. Gleichzeitig entstanden eigene Organisationen wie die Social Accountability Initiative (SAI), deren Ziel und Aufgabe es ist, die Standards und Prüfmechanismen weltweit zu vereinheitlichen. Nach den großen Textilfabrikunfällen in Südostasien aber waren weder Arbeiter*innen noch NGOs länger bereit, das Geschäft mit den privatisierten Prüfungen und Zertifizierungen widerspruchslos hinzunehmen. Betroffene reichten zusammen mit Organisationen aus Europa und Nordamerika in verschiedenen Ländern Strafanzeigen, Zivilklagen und außergerichtliche Be-

schwerden gegen Zertifizierungsunternehmen ein.

Doch trotz dieser wichtigen rechtlichen Interventionen ist zu wenig passiert. Kein einziges der Unternehmen, die Ali Enterprises oder Rana Plaza geprüft hatten, musste den Überlebenden und Hinterbliebenen eine Entschädigung zahlen. In Italien stellte die Staatsanwaltschaft Genua das Strafverfahren wegen fahrlässiger Tötung gegen die Manager des Unternehmens RINA, das Ali Enterprises zertifiziert hatte, ein. Und die deutsche Nationale Kontaktstelle der OECD gab wegen der Beschwerde zu Rana Plaza zwar immerhin weitreichende Empfehlungen an den TÜV Rheinland.⁶ Doch am Ende blieb alles beim Alten. Denn für die Betroffenen bietet das deutsche Recht kaum Möglichkeiten, Zertifizierer haftbar zu machen. Zu den generell bestehenden Schwierigkeiten für Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen kommt erschwerend hinzu, dass Betroffene als „Dritte“ behandelt werden. Das heißt, sie haben nur ein Klagerrecht, wenn sie in den Schutzbereich der Zertifizierungsverträge einbezogen sind. Dies wiederum hängt aber vom Willen der Vertragsparteien, also der beteiligten Unternehmen ab. Die Betroffenen, die zudem auch noch die Beweislast tragen, haben aber keinen Einblick in die Verträge.

Eines ist klar – und zwar über Einzelfälle wie den Dambruch in Brasilien oder den Fabrikbrand in Pakistan hinaus: Privatisierte Prüfungen und Zertifizierungen führen nicht zu besseren Sicherheits- und Arbeitsstandards. Im Gegenteil, sie verwässern die Verantwortlichkeiten: Die geprüften Unternehmen berufen sich auf die Zertifizierungsberichte und behaupten, dass sie kein Verschulden und damit auch keine Haftung träfe. Um das zu ändern, braucht es Gesetzesänderungen,

6 Vgl. Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im BMWi, 26.6.2018.

und zwar auch in Deutschland. Immerhin beschloss die Bundesregierung im Dezember 2016, den Schutz der Menschenrechte in Wertschöpfungsketten endlich anzugehen. Jedoch mit dem falschen politischen Mittel – nämlich mit dem sogenannten Nationalen Aktionsplan (NAP) für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011. Eine vertane Chance, denn im NAP bestärkt die Bundesregierung deutsche Unternehmen darin, ihre menschenrechtliche Sorgfalt weiterhin in Eigenregie wahrzunehmen. Mit dem NAP-Prozess hätte sich die Bundesregierung zu einer besseren Regulierung des Zertifizierungssektors verpflichten können. Sie hätte verbindliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen einführen können – und zwar auch für die Aktivitäten von deren Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben im Ausland.

Globale Verantwortung

Doch stattdessen setzt sie weiter auf Freiwilligkeit – ein Prinzip, das erwiesenermaßen versagt hat. Weder der NAP noch das vom Bundesentwicklungsministerium ins Leben gerufene Textilsiegel „Grüner Knopf“, das den Verbraucher*innen Auskunft über die (guten) Produktionsbedingungen ihrer Kleidung geben soll, gehen die grundlegenden Probleme an. Ganz im Gegenteil: Die Maßnahmen der Bundesregierung verstärken die Nachfrage nach Prüfungen und Zertifizierungen, während die Zertifizierungsbranche weiter frei von jeglicher Verantwortung und Haftung Berichte erstellen kann, die das Papier nicht wert sind, auf dem sie stehen.

Das könnte sich aber bald ändern: Eine Vielzahl von Akteur*innen aus Politik und Zivilgesellschaft machen mittlerweile Druck. Sie fordern einen gesetzlichen Rahmen, damit deutsche Unternehmen Menschenrechts- und Umweltstandards im Ausland achten

müssen. Neben der Klage der Hinterbliebenen des Brumadinho-Dammbruchs ist derzeit auch die zivilgesellschaftliche „Initiative Lieferkettengesetz“ vielversprechend – ein Zusammenschluss von mehr als 80 Organisationen. Der Initiative geht es konkret um eine verpflichtende und umfangreiche menschenrechtliche Risikoanalyse aller Geschäftstätigkeiten. Außerdem verlangt sie, Unternehmen in die Pflicht zu nehmen, so dass diese bei drohenden Verletzungen von Menschenrechts- oder Umweltstandards präventiv agieren und Abhilfe schaffen müssen. Haftungsregelungen sollen es den Betroffenen erleichtern, angemessene Entschädigung gerichtlich einzufordern, wenn Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten vernachlässigen.⁷

Dieser Vorstoß ist genau richtig. Denn die vergangenen 20 Jahre haben gezeigt: Freiwilligkeit und die privatisierte Überprüfung von Industrie-, Sicherheits- und Arbeitsstandards verhindern keine Staudammbrüche, Fabrikzusammenstürze oder ähnlich gravierende Menschenrechtsverletzungen. Es ist mehr als überfällig, Unternehmen gesetzlich zu verpflichten, ihr Geschäft entlang der *gesamten* Produktions- und Wertschöpfungskette – also von der Rohstoffgewinnung bis hin zur Abfallsorgung – auf menschenrechtliche Risiken zu überprüfen. Darüber hinaus müssen sie angemessene Maßnahmen gegen Arbeitsausbeutung, massive Umweltzerstörungen oder andere Menschenrechtsverletzungen treffen. Politik und Wirtschaft sollten die Vorschläge zur Regulierung unternehmerischer Menschenrechtspflichten nicht mit dem reflexartigen Verweis auf den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen oder die hohen Kosten abschmettern. Vielmehr sollten alle Akteur*innen über politische Grenzen hinweg endlich und ernsthaft fragen, wie man Menschenrechte effektiv schützen kann.

⁷ Vgl. www.lieferkettengesetz.de.