

Verantwortung fängt beim Rohstoff an

Friedel Hütz-Adams

In der Debatte über die Verantwortung von Unternehmen wird häufig angeführt, es gäbe bereits umfassende Sozial- und Umweltstandards, deren Einhaltung Teil der Unternehmenskultur sei. Dies mag für viele Betriebe zutreffen, doch zugleich sorgen Missstände in der Zuliefererkette deutscher oder in Deutschland aktiver Unternehmen immer wieder für Schlagzeilen. Besonders häufig kritisch diskutiert wurden die Zustände in den asiatischen Fabriken, in denen Bekleidung für den deutschen Markt hergestellt wird. Viele der Importeure waren erst nach Kampagnen von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen bereit, Verantwortung für ihre Lieferkette zu übernehmen und einige Unternehmen versuchen derzeit, entlang der Wertschöpfungskette vom Rohstoff bis zum Endprodukt in den deutschen Regalen Verbesserungen durchzusetzen. Andere dagegen verweisen auf die Zuständigkeiten von Regierungen in den Produktionsländern oder die dortigen Zulieferer und sehen sich nicht selbst in der Verantwortung, Einfluss auf ihre Lieferanten zu nehmen.

Nicht nur der Bekleidungssektor steht vor großen Herausforderungen, wie die folgenden Beispiele belegen. Doch zuvor wird in einem ersten Schritt dargelegt, welche Grundlagen und neuen Impulse für den Aufbau eines Rechtsrahmens für ein sozialverantwortliches Handeln von Unternehmen vorhanden sind.

1. Der Rahmen: Menschenrechte und ILO-Konventionen

In der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 wurde festgehalten, dass alle Menschen das Grundrecht auf „gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen“ besitzen. Weiter heißt es: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet“ (Artikel 23-25).

Bereits damals war allerdings offensichtlich, dass die Arbeitsverhältnisse in vielen Sektoren und in vielen Staaten so schlecht sind, dass es dort für viele Beschäftigte keine gerechten und befriedigenden Arbeitsbedingungen gibt, die einen menschenwürdigen Lebensstandard garantieren. Was fehlte, waren demnach Richtlinien für die Umsetzung des Grundrechts.

Um verbindliche Regeln zu schaffen wurde daher die bereits im Jahr 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Office – ILO) immer wichtiger. In dieser Sonderorganisation der Vereinten Nationen entwickeln Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften, Regierungen und Arbeitgebern aus 183 Staaten – darunter alle großen und wirtschaftlich bedeutenden Länder – gemeinsam Mindeststandards, die in allen Beschäftigungsverhältnissen durchgesetzt werden sollen. Von den vielen verabschiedeten Konventionen wurden acht zu sogenannten Kernarbeitsnormen zusammengefasst, die unbedingt eingehalten werden müssen.

Dies sind die:

- ILO-Konventionen 29 und 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit und Arbeit in Schuldknechtschaft,
- ILO-Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit,
- ILO-Konvention 98 über das Recht zu Kollektivverhandlungen,
- ILO-Konvention 100 über gleiche Entlohnung,
- ILO-Konvention 111 über Diskriminierung am Arbeitsplatz,
- ILO-Konvention 138 über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung,
- ILO-Konvention 182 über das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Diese Kernarbeitsnormen sind für alle ILO-Mitgliedsländer verbindlich. Die ILO hat jedoch weder Sanktionsmöglichkeiten gegen die Unternehmen, die die Konventionen brechen, noch gegen die Unternehmen, die unter Bruch der ILO-Konventionen hergestellte Produkte kaufen. Auch die Weigerung von Regierungen, die Konventionen in ihrem Herrschaftsbereich durchzusetzen, kann nicht sanktioniert werden.

Ruggie: Kritische Stimme der Vereinten Nationen

Vor dem Hintergrund der immer stärker globalisierten Handelsketten intensivierte sich in den vergangenen Jahren die Debatte darüber, ob Unternehmen unabhängig von den Gesetzen bzw. der Durchsetzung von Gesetzen in

den Ländern, in denen sie operieren, Mindeststandards einhalten sollten. Teil der Debatte ist die kontrovers diskutierte Frage, ob Unternehmen solche Mindeststandards auf freiwilliger Basis einhalten sollen oder ob sie gesetzlich dazu verpflichtet werden können.

Um diese Debatte voranzutreiben wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen mit John Ruggie ein Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte (Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises) eingesetzt. Dieser hat seit dem Jahr 2008 eine Vielzahl von Studien über die Beachtung der Menschenrechte in internationalen Wirtschaftsbeziehungen ausgewertet, Debatten angestoßen sowie Berichte veröffentlicht. Ein Ergebnis seiner Recherche ist, dass im Vergleich mit anderen Branchen die gravierendsten Probleme in den Bereichen Rohstoffförderung und Infrastrukturprojekte bestehen.

Ruggie sieht an erster Stelle die Regierungen in der Pflicht, wenn es um die Einhaltung der Menschenrechte geht. Daher sollen Regierungen die Einhaltung der Menschenrechte auch in der Wirtschaft durchsetzen. Eine von Ruggie vorgenommene Auswertung von mehr als 300 Berichten über Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaft ebenso eine erhebliche Verantwortung für Missstände in eigenen Produktionsanlagen sowie in denen der Zulieferer trägt.

Ruggie verlangt daher, dass die Unternehmen unabhängig vom Verhalten der Regierungen die Abschaffung der Kinderarbeit, der Sklaverei und der Zwangsarbeit sowie das Recht auf eine sichere Arbeitsumgebung durchsetzen. Über die Arbeitsrechte hinaus betont er insbesondere das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Bildung und soziale Sicherheit als grundlegende Menschenrechte.

Dabei sollen sich die Unternehmen nicht hinter die Verantwortung des Staates zurückziehen. Ruggie verweist außerdem ausdrücklich darauf, dass Unternehmen Verstöße gegen grundlegende Menschenrechte in einigen Geschäftsbereichen nicht durch gute Taten in anderen Geschäftsbereichen kompensieren können. Unternehmen müssten darüber hinaus jede Komplizenschaft beim Bruch von Menschenrechten durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure vermeiden.

Sorgfaltspflicht

Ein zentraler Begriff in der Argumentation von Ruggie ist die Sorgfaltspflicht („*due diligence*“): Er verlangt, dass Unternehmen in ihrer täglichen Geschäftspraxis Mechanismen aufbauen, um ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Menschenrechte gerecht zu werden. So soll gewährleistet werden, dass in allen Geschäftsabläufen nationale Gesetze und grundsätzliche Menschenrechte eingehalten werden.

Um der Sorgfaltspflicht nachzukommen und die Beachtung der Menschenrechte fest in der Strategie der Unternehmen zu verankern, schlägt Ruggie vier Maßnahmen vor:

- eine Grundsaterklärung zur Unternehmenspolitik, in der sich das Unternehmen verpflichtet, die Menschenrechte zu respektieren;
- die regelmäßige Überprüfung von gegenwärtigen und potenziellen Auswirkungen der Unternehmensaktivitäten auf die Menschenrechte;
- die Einbeziehung dieser Verpflichtungen und Bewertungen in interne Kontroll- und Aufsichtsmechanismen;
- die Nachverfolgung und Auswertung der Umsetzung, um Risiken in den Unternehmen zu identifizieren und den Opfern von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung zu erleichtern.

Zwar gehen vielen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften Ruggies Vorschläge nicht weit genug, doch bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Punkte könnten große Fortschritte erzielt werden. Um dies zu erreichen, müssten allerdings Geschäftsabläufe verändert und Produktionsketten transparent gemacht werden. Erst dann haben die Verarbeiter der Rohstoffe sowie die Hersteller von Produkten die Möglichkeit, die eigene Lieferkette umfassend zu überwachen. Dies wird nur dann möglich sein, wenn die Strukturen vom Anbau oder Abbau der Rohstoffe bis hin zum Endprodukt transparenter werden und diese bereit sind, die für die Veränderungen der Produktionskette notwendigen Investitionen zu leisten. Solche Bestrebungen sind im Bereich der Rohstoffe jedoch erst in Ansätzen vorhanden und weit davon entfernt, flächendeckend Wirkung zu entfalten.

Ruggies letzte und zentrale Forderung, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung zu erleichtern, wird nicht einmal in Ansätzen umgesetzt.

2. Beispiele

Ruggies Forderungen werden von vielen Unternehmen bei der Beschaffung von Rohstoffen nicht beachtet, wie die folgenden Produktbeispiele belegen.

2.1. Kakao: Genussmittel und Lebensgrundlage

Schokolade gehört zu den beliebtesten Süßigkeiten und die Deutschen essen rund 11 kg pro Kopf und Jahr. Wie bedeutend dieser Konsum für den Weltmarkt ist zeigt sich daran, dass rund 12 % des weltweit angebauten Kakao – und damit fast jede achte Bohne – in Deutschland konsumiert wird.

Während Kakao in Deutschland die Grundlage für die kleine Mahlzeit zwischendurch bildet, ist er für rund 5,5 Mio. Kleinbauern und ihre Familien die wichtigste Einnahmequelle und damit Ernährungsgrundlage. Insgesamt stammen heute rund 70 Prozent der Welternte aus Westafrika, der Rest aus Asien, Mittel- und Südamerika. Von dem in Deutschland konsumierten Kakao stammen sogar mehr als 90 Prozent aus Westafrika, mit der Elfenbeinküste als dem bei weitem wichtigsten Lieferland.

Während Schokolade bei uns immer erschwinglicher und beliebter wird, sieht die Situation für die Anbauer ganz anders aus. Die Kakaobauern erhielten im Jahr 1980 inflationsbereinigt je Tonne Kakao fast 5.000 US-Dollar, im Jahre 2000 waren es nur noch 1.200 US-Dollar. Der sinkende Kakaopreis führte zur Verarmung von Millionen Bauern. Da sie keine Erntehelfer mehr bezahlen konnten, setzten sie ihre eigenen oder auch angeheuerte Kinder ein, was sowohl laut den nationalen Gesetzen als auch laut internationalen Standards verboten ist: Die Gesetze in den beiden Hauptanbauländern, der Elfenbeinküste und Ghana, erlauben daher leichte Arbeit nur in Ausnahmefällen ab einem Alter von 12 Jahren, Hausarbeit und leichte Arbeit im Agrarbereich ab 14 Jahren. Es ist verboten, dass Kinder schwere oder gefährliche Arbeiten verrichten. Zudem gilt eine Schulpflicht.

Eine Studie aus dem Jahr 2009 kam zu dem Ergebnis, dass in der Elfenbeinküste im Jahr 2009 dennoch rund 260.000 Kinder in einem Maße arbeiteten, das gegen die internationalen Konventionen und bestehende nationale Gesetze verstößt. Viele der Arbeiten sind gesundheitsgefährdend. Laut der Erhebung hatte sich die Hälfte der Kinder in den letzten 12 Monaten bei der Arbeit verletzt. Dazu gehörten offene Wunden, Insektenbisse,

Schmerzen in Muskeln und Rücken. Knapp 80 % klagten über das Tragen zu schwerer Lasten. Aus Ghana liegen ähnliche Zahlen vor, für weitere Anbauländer wie Nigeria oder Kamerun fehlen dagegen verlässliche Studien. Die Kinderarbeit ist allerdings letztlich nur ein Symptom für die schlechte Situation vieler Kakaoanbauer Westafrikas. Ohne eine Verbesserung der Gesamtsituation der Bauernfamilien wird sich auch die Kinderarbeit nicht reduzieren lassen.

Mehrere Regierungen der Kakao anbauenden Länder versuchen, die Situation der Bauern zu verbessern, andere jedoch – darunter die Regierung der Elfenbeinküste, dem bei weitem wichtigsten Lieferanten Deutschlands – sind dazu derzeit aufgrund der internen politischen Situation nicht in der Lage. Auf die Entwicklung des Weltmarktes haben sie zudem keinen Einfluss. Daher kommt Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in Importländern wie Deutschland eine Schlüsselrolle beim Versuch zu, Missstände im Kakaosektor zu beenden.

2.2. DR Kongo: Kampf um Tantal

Missstände beim Abbau von Rohstoffen zeigen sich nicht nur bei Nahrungsmitteln, sondern auch bei Grundstoffen für die Hightech-Industrie. Wer beispielsweise ein Mobiltelefon nutzt, hat auch kleine Mengen des Metalls Tantal in der Hand. Ohne Tantal läuft beim derzeitigen Stand der Technik nichts: Tantal ist ein sehr guter Stromleiter sowie extrem hitze- und säurebeständig. Daher wird es überall dort eingesetzt, wo auf engstem Raum viel Strom fließen muss, vor allem beim Bau von Kondensatoren. Tantal findet sich in kleinsten Mengen in Mobiltelefonen, Spielekonsolen, Laptops und CD-Spielern, in chemischen Apparaten sowie in Produkten der Raumfahrt- und Rüstungsindustrie.

Im Kongo werden große Mengen des Erzes Coltan abgebaut, aus dem Columbium (= Niobium) und Tantal gewonnen werden. Als im Jahr 1996 der Bürgerkrieg begann, plünderten einmarschierte Truppen und die Rebellenfraktionen in einem ersten Schritt die Vorräte von Rohstoffen aus den Lagern der Zwischenhändler. Mehrere Tausend Tonnen Coltan (sowie Zink- und Zinnerze, Gold und Diamanten) wurden ebenso außer Landes geschafft wie Kaffeebohnen, Holzstämme und selbst Maschinen aus Fabriken. Um den Nachschub und die Vermarktung zu sichern, gründeten Militärs, hohe Politiker und Geschäftsleute aus den Rebellengruppen sowie aus den Besatzerstaaten eigene Unternehmen.

Für die Truppen war Tantal ein leicht zugänglicher praktischer Rohstoff: Das Coltan kann entlang der Flüsse mit einfachsten Mitteln abgebaut werden. Größere Investitionen für die Gewinnung sind nicht nötig. Die Schürfer graben schlicht Löcher und waschen die Erde aus, um die Coltanklumpen zu finden. Ein erheblicher Teil der Arbeiter waren und sind Kinder. Immer wieder starben bei Unfällen und Erdrutschen Menschen.

Es kam in tausenden Fällen zu Raub und schwersten Menschenrechtsverletzungen, darunter Mord, Vergewaltigungen, willkürliche Verhaftungen und Folter. Erwachsene und Kinder wurden teilweise zur Arbeit in Coltan-Minen gezwungen. Die Säcke mit dem Coltan wurden in Kleinflugzeuge verladen, die auf provisorischen Pisten landen und von diesen starten können. Von dort ging es zu solchen Flughäfen – meist in Nachbarstaaten –, die für größere Flugzeuge ausgestattet waren, und von dort wiederum zu den Verarbeitern, die aus Coltan eben den Stoff fertigen können, der für die Produktion von Mobiltelefonen benötigt wird. Der zeitweise hohe Preis des Coltans kombiniert mit der Bereitschaft der weltweiten Verarbeiter, angesichts einer knappen Versorgung auch einen Rohstoff aus dubiosen Quellen zu kaufen, heizten diese Entwicklung mit an – und trugen zur Finanzierung und damit zur Verlängerung des Krieges bei. Einige Rebellenorganisationen finanzierten einen erheblichen Teil ihrer Ausgaben für Waffen und Sold aus dem Verkauf von Coltan. Auch ihre Unterstützer aus den Nachbarstaaten beteiligten sich an diesem Geschäft.

Derzeitige Lage unklar

Die Angaben darüber, wo das derzeit auf dem Weltmarkt verbrauchte Tantal herkommt, sind allerdings umstritten. Nachdem Tantal aus dem Osten der Demokratischen Republik Kongo in Verruf gerieten, lehnten führende Unternehmen aus dem Elektroniksektor die weitere Nutzung von Tantal aus dem Kongo ab. Der Weltmarktanteil kongolesischen Tantals sank zumindest laut den meistzitierten Statistiken deutlich auf rund 10 %. Einige Experten bezweifeln diese offiziellen Angaben jedoch und gehen davon aus, dass aus dem Kongo weit mehr Tantal, über verschlungene Wege exportiert, auf den Weltmarkt gebracht wird. Es gibt jedoch bislang keine gesetzliche Handhabe, die Unternehmen dazu zwingen kann, ihre Bezugsquellen bis hin zum Rohstoff offenzulegen.

Selbst wenn heute kaum noch Tantal aus Minen kommt, die von Rebellen beherrscht werden, bleiben große Probleme bestehen. Die Arbeitsbedingungen in vielen Minen sind äußerst schlecht, es kommt zu vielen Arbeitsun-

fällen und Kinderarbeit ist weit verbreitet. Die Abbaubedingungen von Zinn, Gold, Kupfer oder Diamanten sind kaum anders. Besonders bedeutsam ist darüber hinaus die Situation im Abbau von Kobalt: Mehr als die Hälfte der Weltproduktion kommt aus dem Kongo.

2.3. Der Grasberg-Komplex in West-Papua

Doch nicht nur der Kleinbergbau kann zu Konflikten führen. Ein Beispiel dafür ist der Grasberg-Komplex in der indonesischen Provinz West-Papua. Dieser gehört zu 90 % dem Minenkonzern Freeport Indonesia. Das Unternehmen ist eine Tochter des US-Unternehmens Freeport-McMoRan, einem der weltweit größten Produzenten von Kupfer und Gold.

Der Ausbau der Grasberg-Mine startete im Jahr 1967. Damals schloss Freeport einen ersten Vertrag mit General Mohamed Suharto, der sich wenige Jahre zuvor in Indonesien an die Macht geputscht hatte. In der Folge startete das Unternehmen den Tagebau von Kupfererz. Die Ländereien, auf denen Freeport seither arbeitet, wurden der lokalen Bevölkerung ohne Entschädigung abgenommen. Ende der 1980er Jahre wurden umfangreiche Goldvorkommen nahe der Kupfermine entdeckt. Freeport sicherte sich auch für diese die Abbaurechte. An der Erschließung von Goldvorkommen in der gleichen Region ist mit Rio Tinto ein britisch-australischer Konzern beteiligt, der zu den größten Minenunternehmen der Welt gehört.

Der Grasberg-Komplex liegt in knapp 4000 Metern Höhe in der Heimat der Volksgruppe der Amungmes. Diese nennen die Landschaft des vom Schnee bedeckten Gipfels des Berges Puncak Jaya hinunter über die Hänge zur Küste „Unsere Mutter“. Das Gebiet mit einer großen religiösen Bedeutung für die lokale Bevölkerung wurde durch den Tagebau zerstört.

Grasberg ist trotz erheblicher Produktionsschwankungen immer noch eine der ertragreichsten Goldminen der Welt und liegt zugleich in der Rangliste der größten Kupferminen der Welt auf Platz 3. Rund um diesen Komplex werden jährlich Umsätze in Höhe von rund 6 Mrd. US-Dollar erzielt.

Derzeit werden nach Angaben des Konzerns täglich rund 230.000 Tonnen Erze in der Mine vorverarbeitet und konzentriert. Der größte Teil dieser Erze bleibt nach der Erstverarbeitung als Abfall zurück und wird in Flüsse gekippt, die ihn den Berg herunter in das Tiefland spülen. Die Entsorgung der Produktionsreste über Flüsse ist in allen Industrienationen verboten.

Das gesamte Flusssystem unterhalb der Mine inklusive des Regenwaldes wurde massiv geschädigt. Große Mengen Schwermetalle gelangten in das Wasser und damit auch in die Schwemmgebiete des Flusses. Für die Anwohner bedeutet dies eine Einschränkung oder sogar das Ende von Fischfang, Jagd und Pflanzenbau. Selbst das Trinkwasser ist teilweise verseucht. Ein weiteres Problem sind die Steinhalden in den Tälern rund um die Mine, auf denen weitere 360.000 bis 510.000 Tonnen Gestein täglich deponiert werden. Das Gestein enthält Schwefel, der durch Wasser- und Sauerstoffkontakt Schwefelsäure bildet. Diese löst Schwermetalle aus dem Gestein, und die giftige Mischung verseucht Grund- und Oberflächenwasser.

„Für die Menschen hier ist ein Berggipfel der Kopf von Mutter Erde. Und die Flüsse sind Milch aus ihren Brüsten. Als nun die Firma Freeport begann, Berggipfel abzutragen, um Gold und Kupfer zu gewinnen, bedeutete das für das Volk der Amungme, dass ihrer Mutter der Kopf abgeschnitten wurde. Deshalb begannen etliche Amungme, Widerstand zu leisten. Für dieses Volk, das heute den Kopf seiner Mutter vernichtet und deren Brüste durch Chemikalien vergiftet sieht, gibt es kein friedliches Leben mit dem Bergbau.“

Neles Tebay, Priester und Theologieprofessor in Abepura / West-Papua. Quelle: Deutschlandradio Kultur, 14.10.2009, Interview mit Theodor Müller

Übergriffe durch Sicherheitskräfte

Tausende Menschen wurden umgesiedelt, um die Mine aufzubauen. Gab es Widerstand, rief Freeport Polizei und Militär zu Hilfe. Seit Ende der 1970er Jahre kam es wiederholt zu Anschlägen auf Mineneinrichtungen. Doch oft war umstritten, ob Rebellengruppen oder Militärs, die ihre Präsenz in der Region rechtfertigen wollten, hinter den Angriffen steckten. Dennoch schlugen die Sicherheitskräfte hart zu und bombardierten sogar Dörfer. Es kam immer wieder zu Übergriffen der Sicherheitskräfte, Vergewaltigungen und Zwangsumsiedelungen, bei denen mindestens 200 Menschen – größtenteils Zivilisten – starben und viele andere verschwanden. Das Militär forderte lange Zeit von Freeport die Bezahlung der Einsätze. Mindestens bis 2004 flossen so Millionensummen, die teilweise direkt an Offiziere gingen. Ende des Jahres 2011 lag die Produktion durch Streiks immer wieder still. Es ist umstritten, wie viele Arbeiter von Sicherheitskräften bei Auseinandersetzungen während der Streiks erschossen wurden.

Anwohner rund um die Grasberg-Mine haben Freeport in Indonesien und in den USA verklagt. Sie fordern 20 Mrd. US-Dollar Schadensersatz für die Umweltzerstörungen und die Verletzung ihrer Landrechte sowie 10 Mrd. US-Dollar als Entschädigung für die Verletzungen der Menschenrechte rund um die Mine. Ihnen reichen die Sozialprogramme nicht aus, die Freeport in den letzten Jahren ins Leben gerufen hat.

Angesichts der großen Bedeutung des Berges für die Anwohner ist eine Entspannung der Situation nicht abzusehen. Für die lokale Bevölkerung kann es keinen Frieden mit der Mine geben. Dennoch sind sowohl die Zentralregierung Indonesiens als auch die beteiligten Unternehmen daran interessiert, die Förderung von metallischen Erzen weiter zu betreiben.

2.4. Die schmutzige Geschichte von Aluminium

Aluminium gilt als modernes, schickes Metall. Gehäuse vieler Laptops und anderer Elektronikgeräte werden ebenso aus Aluminium gefertigt wie Autos der neuesten Generation. Die Vorzüge des Metalls liegen auf der Hand: Es ist leicht, stabil, ungiftig und gut zu recyceln. Schätzungen zufolge verbrauchen die Menschen in Deutschland 39 kg. Mit 44 % ist der Verkehrssektor der größte Abnehmer, 15 % gehen in den Bausektor und je 10 % werden für Verpackungen und im Maschinenbau verwendet. Doch der Siegeszug des Metalls hat große Nebenwirkungen.

Aluminium wird aus Bauxit gewonnen. Die weltweit wichtigsten Förderländer sind Australien, China, Brasilien und Indien. Im Jahr 2010 wurden geschätzte 211 Mio. Tonnen Bauxit gefördert, meist im Tagebau. Die Minen erstrecken sich in der Regel über große Flächen. Um das Erz abzubauen, wird die darüber liegende Erde abgeräumt, anschließend das Bauxit abgebaut, meist noch am Fundort zerkleinert, gewaschen und getrocknet.

Um die Minen anzulegen, mussten häufig Tausende Menschen umgesiedelt werden. Dabei kam es in vielen Staaten zu massiven Menschenrechtsverletzungen. Derzeit sorgt die Situation im Osten Indiens für Schlagzeilen, wo Tausende Menschen einem Tagebau weichen sollen. Die dortige Bevölkerung gehört zu den Ureinwohnern (Adivasi), sie leben im und vom demnächst zerstörten Wald. Die Mine würde ihnen somit ihre Existenzgrundlage rauben – und ihr Schicksal wird in der indischen Presse mit dem der Lebewesen im Film Avatar verglichen.

Um aus dem Bauxit Aluminiumoxid zu gewinnen, wird dieses mit Natronlauge vermischt und unter hohem Druck in einer Art Dampftopf bei 200 Grad C gekocht. Als Abfallprodukt entsteht Rotschlamm (pH-Wert 13), der neben großen Mengen Natronlauge auch viele oftmals giftige Metalle enthält. Pro Tonne fertigem Aluminiumoxid fallen die doppelte bis vierfache Menge an festen Bestandteilen des Schlammes an. Wie gefährlich dieser Schlamm ist, wenn er nicht unter großem Aufwand gereinigt und sicher gelagert wird, zeigte der Dambruch eines ungarischen Staubeckens für Rotschlamm im Herbst 2010: Ganze Dörfer wurden überflutet und unbewohnbar, acht Menschen starben und 150 Menschen erlitten Verletzungen. Ähnliche Vorfälle gab es auch in anderen Staaten.

Ökobilanz erforderlich

Aus dem Aluminiumoxid wird in einem Elektrolyseverfahren der Sauerstoff herausgetrennt. Für die Reduktion werden 14.000-16.000 Kilowattstunden gebraucht, um aus zwei Tonnen Aluminiumoxid eine Tonne reines Aluminium zu produzieren. Zum Vergleich: Ein durchschnittlicher deutscher Haushalt verbraucht 3.550 Kilowattstunden jährlich. In vielen Produktionsländern werden große Flächen durch den Bau von Stauseen zerstört, deren Strom an Aluminiumwerke verkauft wird. Problematisch ist auch die Konkurrenzsituation der Aluminiumhersteller zu privaten Strombeziehern: Die Aluminiumschmelzen arbeiten in Indien und in Staaten, wo die Stromversorgung der Bevölkerung ohnehin unzureichend ist.

Der Siegeszug des Aluminiums in unseren Alltag konnte nur deshalb stattfinden, weil bislang weder ökologische Schäden noch die Menschenrechtssituation in den Abbaugebieten in den Preis einfließen. Um aber abschätzen zu können, wie sinnvoll die Verwendung von Aluminium tatsächlich ist, muss eine umfassende Ökobilanz erstellt werden.

3. Ansätze zum Ausbau der Verantwortung

Die Beispiele belegen, dass die Missstände in der Produktion der Rohstoffe groß sind. Die von John Ruggie geforderte Sorgfaltpflicht wird innerhalb der Lieferkette vieler Unternehmen nicht eingehalten. Zugleich fehlt ein internationaler Rechtsrahmen, in dem Betroffene von Missständen Veränderungen einklagen und durchsetzen können. Derzeit laufen Bemühungen politischer Institutionen, die Verbesserungen durchsetzen sollen. Zugleich gibt es eine Vielzahl von freiwilligen Initiativen.

3.1. Kakao: Gesetz verhindert – freiwillige Vereinbarung wirkungslos

Die Probleme in den Anbauländern sind bei den Verarbeitern des Kakao schon lange bekannt. Viele Einkäufer der großen Kakaohändler sind immer wieder in den Anbaugebieten unterwegs und sehen dort, wie es den Bauern geht. Eine breitere Öffentlichkeit beschäftigte sich erst mit den Problemen, als in den Jahren 2000 und 2001 in den USA und in Großbritannien Presseberichte über Kindersklaven, die auf den Kakaoplantagen Westafrikas arbeiteten, erschienen. Daraufhin verfassten in den USA der Kongressabgeordnete Eliot Engel und der Senator Tom Harkin ein Gesetz, das den Titel „Child Labor Deterrence Act“ trug. Der Import von Waren in die USA, deren Herstellung unter Ausnutzung ausbeuterischer Kinderarbeit erfolgt war, sollte grundsätzlich verboten werden. Bei Verstößen gegen das Gesetz drohten den Unternehmen hohe Strafen. Der Gesetzentwurf wurde im Repräsentantenhaus im Juni 2001 mit 291 zu 115 Stimmen angenommen, eine Entscheidung des Senats stand noch aus. Wäre das Gesetz in Kraft getreten, hätten die Unternehmen eine gesetzlich festgeschriebene Verantwortung für die Arbeitsverhältnisse in den Anbaugebieten gehabt, aus denen sie ihren Kakao bezogen und heute noch beziehen.

Intensive Lobbyarbeit der Kakao- und Schokoladenverarbeiter führte dazu, dass aus dem Gesetz eine freiwillige Vereinbarung wurde: Im September 2001 unterzeichneten Vertreter der Chocolate Manufacturers Association, dem Zusammenschluss der Schokoladenhersteller der USA, und der World Cocoa Foundation, einer von rund 70 der weltweit größten Unternehmen der Branche getragenen Stiftung, das Harkin-Engel-Protokoll. Vereinbart wurde, bis zum Jahr 2005 die schlimmsten Formen der Kinderarbeit abzuschaffen, nicht jedoch ein umfassendes Vorgehen gegen Missstände im Kakaoanbau. Vertreter der großen Unternehmen der Schokoladen- und Kakaobranche, darunter Mars, ADM, Nestlé, Blommer und Barry Callebaut, unterzeichneten zudem einen Anhang zum Protokoll und verpflichteten sich, die Vereinbarungen des Harkin-Engel-Protokolls zu unterstützen.

In den folgenden Jahren wurden als Teil der Umsetzung des Harkin-Engel-Protokolls mehrere Studien über die Situation der Kinder im Kakaoanbau Ghanas und der Elfenbeinküste verfasst. Diese belegen, dass es in beiden Ländern großen Handlungsbedarf gibt. Doch die weitere Umsetzung des Protokolls kam nicht voran. Im Jahr 2005 einigten sich die Unternehmen mit Eliot Engel und Tom Harkin daher auf einen Aufschub für die Umsetzung des Protokolls bis 2008. Im Jahr 2008 wurde ein erneuter Aufschub bis Ende 2010 vereinbart – und 2010 wurde festgehalten, man wolle nun

bis zum Jahr 2020 die Zahl der unter den schlimmsten Bedingungen arbeitenden Kinder um 70 % reduzieren.

Nicht nur die Zeitvorgaben wurden verlängert, sondern auch die Ziele immer weiter verwässert. Ursprünglich ging es unter anderem um die Entwicklung einer für die gesamte Industrie geltenden Zertifizierung. Diese sollte garantieren, dass Kakaobohnen und die aus ihnen hergestellten Produkte ohne die schlimmsten Formen von Kinderarbeit produziert wurden. Von einer Zertifizierung des Anbaus ist inzwischen keine Rede mehr.

Das Payson Center for International Development and Technology Transfer an der Tulane University (New Orleans/USA) hat die Umsetzung des Harkin-Engel-Protokolls analysiert. Ob durch die bisherigen Programme der Kakaoindustrie die Situation auf den Bauernhöfen zumindest für die Kinder verbessert wurde, lässt sich nicht eindeutig feststellen. Bis heute fehlen eine umfassende Strategie zur Reduzierung der Kinderarbeit sowie eine übergreifende, kurz- als auch langfristige Aspekte berücksichtigende Planung darüber, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Unklar ist auch, wer die Kosten für weitere Maßnahmen tragen soll: Die finanziellen Mittel für den Aufbau einer umfassenden Zertifizierung und die Verbesserung der Situation auf den Bauernhöfen müssten angesichts der vorhandenen Missstände deutlich erhöht werden.

All dies zeichnet sich derzeit nicht ab. Viele Beobachter und auch Unternehmen der Kakao- und Schokoladenbranche halten das Harkin-Engel-Protokoll daher für gescheitert. Nachdem der Ansatz, als Gesamtbranche auf freiwilliger Basis gemeinsam Änderungen durchzusetzen, nun weitgehend gescheitert ist, haben viele Unternehmen eigene Initiativen gestartet. Während einzelne Konzerne nun zweistellige Millionenbeträge in eine Verbesserung der Situation in den Anbaugebieten investieren, halten sich andere Konzerne zurück. Aus der Sicht der aktiv gewordenen Unternehmen bedeutet dies, dass sie dadurch einen Wettbewerbsnachteil erhalten, dass sie in menschenwürdige Arbeitsbedingungen investieren: Ihre Produkte werden – wenn auch nur minimal – teurer als die der untätigen Wettbewerber, mit denen sie auf dem Supermarktregal konkurrieren müssen.

3.2. Freiwillige Ansätze im Metallsektor

Bei der Förderung von Metallen ist in vielen Ländern offensichtlich, dass sowohl nationale Gesetze als auch internationale Standards verletzt werden.

Dies gilt sowohl für menschenrechtliche und soziale Probleme als auch für den Umweltbereich. In den vergangenen Jahren gab es zunehmend Kritik an Missständen in den Abbauländern. Dies führte zu einer Reihe von freiwilligen Initiativen, von denen einige im Folgenden erläutert werden.

Im Oktober 2002 wurde die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ins Leben gerufen. Beteiligt sind Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen aus den Branchen Bergbau, Öl und Gas. Ziel ist die Offenlegung von staatlichen Einnahmen aus der Rohstoffindustrie.

Für diese Offenlegung entwickelte EITI Regeln. Unternehmen, die in einem dieser Länder tätig sind, müssen einen Auditor über ihre Zahlungen an den Staat informieren. Alle Informationen werden mit denen der Regierung abgeglichen und fließen in den EITI-Länderreport ein. Aktuell umfasst die Initiative 12 Mitgliedsstaaten und 23 Kandidaten.

Ein erhebliches Defizit ist, dass die Zahlungen der Unternehmen meist nicht nach Konzernen und Projekten aufgeschlüsselt veröffentlicht werden, sondern nur in aggregierter Form. Ein wichtiger Erfolg ist jedoch in einigen Ländern die Etablierung eines Dialogs zwischen Akteuren im Rohstoffsektor (Regierung, Unternehmen, Zivilgesellschaft).

Zugleich diente der Ansatz jedoch auch, um die weitergehenden Forderungen von Publish What You Pay (PWYP) aufzugreifen und zugleich abzuschwächen. PWYP wurde 2002 von Nichtregierungsorganisationen gegründet und setzt sich für mehr Transparenz von Zahlungen im Rohstoffbereich ein. Die 650 Mitgliedsorganisationen gehen weiter als EITI und verlangen Angaben, wohin die Zahlungen genau gehen. In den westlichen Ländern setzt sich PWYP dafür ein, dass internationale Rechnungslegungsvorschriften so umgestaltet werden, dass Bilanzen von internationalen Konzernen die Einnahmen und Steuerzahlungen pro Land offenlegen und dass Bergbauunternehmen, die an westlichen Börsen notiert sind, ihre Einkünfte und Steuerzahlungen pro Land ausweisen.

Ein ähnliches Muster lässt sich auch in der Debatte über Menschenrechte und Sozialstandards beobachten: Eine Reihe von Kampagnen und Bündnissen von Betroffenen fordert, dass verbindliche Regelungen für die Unternehmen erlassen werden sollen. Darauf reagierten verschiedene Akteure des Marktes mit eigenen freiwilligen Initiativen.

Minenunternehmen haben sich beispielsweise im International Council on Mining and Metals (ICMM) zusammengeschlossen, der die 21 größten Abbauunternehmen und 31 regionale, nationale und globalen Wirtschaftsverbände angehören. Der Zusammenschluss ging aus einem Forschungsprojekt zu mehr Nachhaltigkeit im Bergbau hervor. Aus diesem Projekt ist ein Leitfaden mit 10 Prinzipien entstanden, zu deren Einhaltung sich die Unternehmen auf freiwilliger Basis verpflichten. Diese Prinzipien umfassen Wirtschaftsethik, das Streben nach nachhaltiger Entwicklung, Risikomanagement, Biodiversität, Ökologie und das Vorhaben, positiv zu der Entwicklung der Gemeinden, in denen sie operieren, beizutragen. Seit dem Jahr 2008 gibt es externe Kontrollen, ob die Unternehmen ihre Verpflichtungen eingehalten haben. Allerdings stimmten für das Jahr 2010 nur 15 der Mitgliedsunternehmen der Veröffentlichung einer kurzen Checkliste über die Ergebnisse dieser Kontrolle zu.

Problematisch ist zudem, dass die Prinzipien sehr unspezifisch sind, was Verstöße gegen sie schwer bestimm- und nachvollziehbar macht. Es wird nicht kommuniziert, welche Sanktionen im Fall von Verstößen greifen würden. Darüber hinaus werden beispielsweise in der Checkliste des Jahres 2010 Unternehmen wie Newmont und Rio Tinto sehr gut bewertet, obwohl es große Skandale bei deren Tochterunternehmen gibt.

Ein anderes Beispiel für einen von der Industrie dominierten Zusammenschluss ist der 2005 gegründete Responsible Jewellery Council (RJC), an dem sich derzeit mehr als 350 Unternehmen und Wirtschaftsverbände der Gold-, Platinmetalle- und Diamantenindustrie sowie der Weiterverarbeiter dieser Rohmaterialien zu Schmuck beteiligen. Ziel ist die Förderung von ethischen, sozialen und ökologischen Praktiken entlang der Wertschöpfungskette von Schmuck. Die im Dezember 2009 in Kraft getretenen Standards umfassen die Einhaltung

- wirtschaftsethischer Kriterien (Ausschluss der Geldwäsche, des Betrugs etc.),
- der Kernarbeitsnormen der ILO,
- ökologischer Kriterien und
- Managementsysteme.

Die Mitglieder der Initiative lassen die Einhaltung der Kriterien durch von ihnen ausgewählte Auditoren prüfen und zertifizieren.

Der Prozess umfasst nur die Produktionsstätten der Firmen selbst, nicht die der Zulieferer. Derzeit arbeitet der RJC an einem System, das garantieren soll, dass innerhalb einer Lieferkette nur zertifizierte Unternehmen miteinander handeln. So soll garantiert werden, dass über die Zertifizierung der einzelnen Glieder eine transparente Kette von der Mine bis zum Einzelhändler zustande kommt.

Deutsche Unternehmen sind allerdings mit einer Ausnahme an diesem Prozess nicht beteiligt. Anscheinend reicht der Druck auf die Schmuckindustrie hierzulande – im Gegensatz zur Situation in den USA oder in Großbritannien – noch nicht aus, um deutsche Unternehmen zu einer massiven Unterstützung der Initiative zu bewegen.

3.3. Multinationale Ansätze von Regierungen

Neben den Ansätzen der Unternehmen ist in den letzten Jahren verstärkt von Regierungen oder multinationalen Organisationen von Staaten versucht worden, international verbindliche Standards zu erlassen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – ein Zusammenschluss von derzeit 34 Industrie- und Schwellenländern) hat in Anlehnung an die Thesen von John Ruggie in ihrer im Mai 2011 verabschiedeten Neufassung der „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ den Begriff der „due dilligence“ übernommen und die Unternehmen dazu aufgefordert, die Durchsetzung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen zu garantieren. Allerdings bleiben die Formulierungen in den Passagen schwammig, in denen es um die Verantwortung für Zulieferketten geht.

Zudem verlangt die OECD in ihrer Richtlinie für Unternehmen, die in Krisengebieten aktiv sind (Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High-risk Areas) aus dem Jahr 2010, dass Unternehmen keine Konflikte verschärfen. Sie verlangt von den Unternehmen unter anderem die Durchführung von Audits durch unabhängige Stellen, die die Einhaltung der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette überwachen.

Die Bestimmungen der OECD sind Empfehlungen an die Unternehmen aus den Mitgliedsstaaten, doch es gibt bislang keinen wirksamen Sanktionsmechanismus bei Verstößen.

Dodd-Frank-Act

Im Juli 2010 wurde in den USA der „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“, kurz Dodd-Frank-Act, unterzeichnet. Der Abschnitt 1502 über den Umgang mit Ressourcen aus Konfliktgebieten in der Demokratischen Republik Kongo schreibt allen an US-Börsen notierten Unternehmen vor, dass die von ihnen verwendeten Metalle Gold, Zinn, Tantal und Wolfram nachweislich keine Milizen finanzieren. Für Importe aus dem Ostkongo sowie – um Schmuggel zu unterbinden – aus der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan, Sambia, Angola, der Republik Kongo, Tansania, Burundi, Ruanda und Uganda werden Nachweise über die genaue Herkunft der vier Rohstoffe verlangt. Hierfür muss es ab dem 1.1.2012 eine von externen Stellen zertifizierte Überwachung der Zulieferer geben.

Der Abschnitt 1504 schreibt Unternehmen, die in den Förderländern für den Zugang und den Abbau von energetischen und mineralischen Rohstoffen Zahlungen an Regierungen leisten, vor, deren Höhe aufgeschlüsselt nach Regierungen und Projekten offenzulegen. Unternehmen müssen bei ihren Angaben bei der US-amerikanischen Börsenaufsicht (SEC) genaue Angaben über die Einhaltung der Bestimmungen aus 1502 und 1504 machen und alle Schritte in den Jahresberichten dokumentieren. Allerdings wird über die genaue Ausformulierung der Umsetzungsbestimmungen derzeit in den USA noch gestritten.

EU-Transparenz-Direktive

Die EU plant, ähnliche Bestimmungen zu erlassen. Der erste Entwurf der neuen Transparenzregeln (Stand 25.10.2011) geht in einigen Punkten noch über den Dodd-Frank-Act hinaus, da auch der Handel mit Holz sowie die Aktivitäten großer, nicht an der Börse gelisteter Unternehmen einbezogen werden. Es bleibt abzuwarten, ob das EU-Parlament und die Kommission die Vorschläge noch verändern.

3.4. Durchsetzungskraft entscheidet

Die Bilanz der freiwilligen Initiativen sowie der staatlichen Regelungsansätze ist sehr durchwachsen. Sowohl im Kakaosektor als auch bei den verschiedenen Ansätzen im Metallsektor zeigt sich, dass die freiwilligen Ansätze oft nicht weitgehend sind und über wenig Durchsetzungskraft verfügen. Zudem führen sie häufig dazu, dass einzelne Unternehmen vorangehen

und Investitionen in die Schaffung von Transparenz in ihrer Zuliefererkette tätigen, während andere Unternehmen sich zurücklehnen und keine Verantwortung für ihre Produktionskette übernehmen.

Daher zeigt sich bei Hintergrundgesprächen mit Unternehmensvertretern häufig, dass einige von ihnen statt freiwilliger Ansätze gesetzliche Verflechtungen fordern. Allerdings vertreten sie in der Regel in ihren Branchen keineswegs die Mehrheit der Unternehmen und können sich darüber hinaus innerhalb der Unternehmensverbände nicht durchsetzen. Dies wiederum führt dazu, dass nicht branchenübergreifend gemeinsam nach Fortschritten gesucht wird, sondern viele Unternehmen erst einmal abwarten, was andere tun und ob Investitionen überhaupt notwendig sind. Dabei nehmen sie billigend in Kauf, dass in ihrer Zuliefererkette – für die sie rechtlich nicht verantwortlich sind – weiterhin große Missstände bestehen.

Beispielhaft für eine solche Entwicklung ist der Kakaosektor. Doch auch in anderen Bereichen lässt sich beobachten, dass Freiwilligkeit zu zögerlichem Handeln führt. Vertreter aus der IT-Branche räumen beispielsweise in nichtöffentlichen Debatten ein, dass der Dodd-Frank-Act bereits vor seiner Einführung wesentlich mehr bewegt hat, als freiwillige Transparenzinitiativen im vergangenen Jahrzehnt: Den Unternehmen drohen ernsthafte Konsequenzen, wenn sie dem Gesetz nicht Folge leisten. Daher bereiten sie sich nun darauf vor, ihre Zuliefererkette zu verändern.

Zugleich aber versuchen sie auf internationaler Ebene, die Umsetzung des Dodd-Frank-Acts aufzuhalten oder zumindest die Bestimmungen zu verwässern. Gleiches zeigt sich beim massiven Widerstand der deutschen Industrie gegen die EU-Transparenzinitiative sowie gegen eine verbindlichere Berichterstattung über ihre Verantwortung im sozialen Bereich (Corporate Social Responsibility – CSR). Dies lässt befürchten, dass es noch lange dauern wird, bis sich die Situation der Menschen in den Herkunftsländern unserer Rohstoffe nachhaltig verbessert.

Literatur:

Friedel Hütz-Adams (2010):

Menschenrechte im Anbau von Kakao. Eine Bestandsaufnahme der Initiativen der Kakao- und Schokoladenindustrie, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 08/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Friedel Hütz-Adams (2011):

Ghana: Vom bitteren Kakao zur süßen Schokolade. Der lange Weg von der Hand in den Mund

SÜDWIND e.V. Hrsg. (2011):

Im Boden der Tatsachen. Metallische Rohstoffe und ihre Nebenwirkungen

SÜDWIND e.V. Hrsg. (2011):

Spekulation im Schatten. Nachhaltigkeit und Investitionen in Rohstoffe

SÜDWIND e.V. Hrsg. (2011):

Wem nutzt der Rohstoffreichtum? Für mehr Balance in der Rohstoffpolitik

Alle Studien unter www.suedwind-institut.de.