

Der neue Weg zur globalen Durchsetzung von rechtlichen Mindeststandards

I. Einleitung

Jahrhunderte lang haben die europäischen Staaten die Welt dominiert. Es lässt sich nicht übersehen, dass diesbezüglich ein Wandel eingetreten ist und der Einfluss der europäischen Staaten rasant schwindet. Dies mag ein Blick auf eine Institution verdeutlichen, die als Bollwerk des Konservatismus gilt, die römisch-katholische Kirche: Traditionell hatten Geistliche aus den europäischen Staaten eine Mehrheit im Kardinalskollegium; durch die Ernennungspolitik von Papst Franziskus haben sie nun ihre Mehrheit verloren. Entgegen diesem Trend unternehmen die europäischen Staaten mit dem deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) vom 16.7.2021 und der europäischen Lieferketten-Richtlinie noch einen (letzten?) Versuch, ihre Maßstäbe in der Welt durchzusetzen.

Mögen auf den ersten Blick die im LkSG aufgestellten Vorgaben, wie das Verbot der Kinderarbeit, das Verbot der Ungleichbehandlung von Beschäftigten wegen ihrer sexuellen Orientierung oder die Vermeidung umweltbezogener Risiken, für einen heutigen Europäer überzeugend sein, relativiert sich das bei einem Blick in die jüngste Vergangenheit. Bedenkt man, dass Homosexualität unter Männern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1969 strafbar war, in den Niederlanden bis 1971, in Spanien bis 1978 und in Polen gar bis 1998, überrascht dieser schnelle Wandel vom Straftatbestand zum universellen Menschenrecht. Auch der Umweltschutz war in Europa erst ab den 1980er Jahren ein Thema. Gerade beim Umweltschutz werfen die Staaten des globalen Südens den europäischen Staaten vor, sie hätten ihre Bedeutung als Industriestaaten nur dadurch erreicht, dass sie

den Umweltschutz lange Jahre ignoriert hätten. Die Umweltschutzvorgaben im LkSG für nichteuropäische Staaten würden daher deren wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten behindern.

Diese Fragen sollen im Folgenden aber nicht vertieft werden. Es wird auch nicht auf die in Deutschland hinsichtlich des LkSG oft vorgebrachte Kritik eingegangen, dass dieses Gesetz die (deutschen) Unternehmen zu einem großen Aufwand nötige. Thema dieser Abhandlung ist vielmehr die Frage, ob es ein sinnvoller Weg ist, durch ein nationales Gesetz im Ausland Änderungen herbeiführen zu wollen. Ferner soll u. a. anhand der Kinderarbeit in der DR Kongo erörtert werden, ob das LkSG geeignet ist, seine selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

II. Gesetzgebung ohne Anhörung der Betroffenen

Mit dem LkSG wurde die Verantwortung für die Wahrung der Mindestanforderungen auf die (privaten) Unternehmen an den Spitzen der Lieferketten verlagert. Die Rechtsdurchsetzung im Ausland via private Unternehmen ist eine gesetzgeberische Neuerung. Die Frage, ob diese Konstruktion vom Grundsatz her sinnvoll ist, wurde bislang kaum problematisiert. Im Völkerrecht gilt der Grundsatz, dass Staaten die Souveränität anderer Staaten respektieren müssen und daher nicht das Recht haben, Maßnahmen zu ergreifen, die sich unmittelbar auf das Gebiet eines anderen Staates auswirken. Dieses völkerrechtliche Verbot hat man durch den »Trick« umgangen, dass hier nicht der Staat, sondern private Akteure im Ausland Druck ausüben. Als Alternative hätte man auf das klassische Instrument zurückgreifen können, um in ausländischen Staaten Veränderungen herbeizuführen, den völkerrechtlichen Vertrag. Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil gehabt, dass vor Abschluss der Übereinkunft jede der beteiligten Parteien ihre Sichtweise vortragen kann (auch wenn diese dann angesichts ungleicher Verhandlungspositionen in der Praxis nicht immer berücksichtigt wird). Konsultationen der in erster Linie Betroffenen (das sind die ausländischen Staaten) haben vor Verabschiedung des LkSG dagegen nicht stattgefunden. Man ist damit in gewisser Weise sogar unter das Niveau der Kolonialgesetzgebung zurückgefallen: Damals saßen in den Ministerien Mitarbeiter, welche als ehemalige Kolonialbeamte die Verhältnisse vor Ort aus eigener Erfahrung kannten (wenngleich ihre Sichtweise durch die wirtschaftlichen Interessen ihres Herkunftslands und einer gewissen Überheblichkeit eingeschränkt

war); diese Kenntnisse fehlen dem Gesetzgeber des LkSG. Man hat daher ohne Kenntnis der besonderen Verhältnisse vor Ort und ohne Einbindung der Betroffenen eine Regelung getroffen.

III. Informelle Arbeitsverhältnisse und Rechtsdurchsetzung

Das LkSG berücksichtigt nicht hinreichend, dass in den Ländern des globalen Südens die informelle Beschäftigung der Regelfall ist. Diese ist nicht in § 2 Abs. 2 LkSG einbezogen worden, weshalb eine Schutzlücke besteht. Auch die Frage der Rechtsdurchsetzung wurde nicht ausreichend problematisiert. Die DR Kongo ist berüchtigt für die Kinderarbeit, obwohl es dort diesbezüglich strengere Verbote gibt als in Deutschland (und auch sonst ist das materielle Schutzniveau der Arbeitnehmer in der DR Kongo auf dem europäischen Stand, teilweise sogar besser). Dem formalen Schutz stehen jedoch erhebliche rechtstatsächliche Defizite gegenüber. Es kommt nur selten vor, dass Arbeitnehmer die Gerichte anrufen. Zum einen können viele Arbeitnehmer die Kosten eines Gerichtsverfahrens nicht aufbringen, zum anderen haben die Menschen angesichts der unter Richtern weit verbreiteten Korruption kein Vertrauen in die Justiz. Ein weiteres Problem ist die unangemessen lange Dauer von Gerichtsverfahren in der DR Kongo. Das angesichts dieses Problems entwickelte Konzept, im Ausland tätigen Arbeitnehmern zur Durchsetzung ihrer Rechte zu verhelfen, indem sie vor deutschen Gerichten Ansprüche gegen Unternehmen geltend machen können, scheitert in der Praxis daran, dass die Betroffenen Analphabeten sind und zudem keinen Zugang zu Informationsquellen haben.

IV. Regierungen und Rebellen

Bei der Ausarbeitung des LkSG hat der Gesetzgeber nicht bedacht, dass viele Regierungen nicht über ihr gesamtes Staatsgebiet die Herrschaftsgewalt besitzen. Dem Phänomen, dass die Regierung in manchen Landesteilen nicht präsent ist, begegnet man vor allem in Afrika. Neben der Größe – so ist z.B. das Staatsgebiet der DR Kongo mehr als sechs Mal so groß wie Deutschland – besteht gerade in Afrika das Problem, dass die Grenzziehungen durch die Kolonialmächte erfolgten, die weder ethnische Gruppierungen noch natürliche Grenzverläufe berücksichtigt haben. Besonders deutlich sieht man das an dem Grenzverlauf zwischen Mauretanien und Mali, zwischen Ägypten und

Libyen sowie zwischen Namibia und Botswana, jeweils eine mit dem Lineal gezogene gerade Linie.

In der DR Kongo sind die Hauptabbaugebiete für Kobalt seit April 2024 in Rebellenhand. Das ist kein Einzelfall: In Mali z. B. beherrscht die Regierung in Bamako nur den Süden des Landes. Eine flächenmäßig deutlich größere Region, die bei Timbuktu beginnt und sich auf den ganzen Norden des Landes erstreckt, steht unter dem Einfluss radikalislamistischer Rebellen; dort, im Norden Malis, befinden sich die wichtigsten Lagerstätten für Mineralien. Außerhalb der Einflussphäre der Staatsmacht bestehen aber die schlimmsten Zustände: So werden Rohstoffe nicht nur ohne Genehmigung abgebaut, sondern auch Naturschutz und Arbeitsrecht werden komplett ignoriert. Die dort Beschäftigten sind nicht nur der Gefahr ausgesetzt, bei Arbeitsunfällen in schlecht gesicherten Stollen ihr Leben zu verlieren, sondern auch dann, wenn ihr Handeln – warum auch immer – den Betreibern der Bergwerke nicht passt. Die in diesen »wilden« Minen geförderten Rohstoffe kommen trotz LkSG auf den Markt: Sei es, dass große Bergbauunternehmen sie aufkaufen und als eigene Produkte auf den Markt bringen, sei es, dass sie ins Ausland verbracht und von dort mit einer falschen Herkunftsdeklaration veräußert werden. Wenn Rohstoffe heimlich in die Nachbarländer ausgeführt und von dort als »saubere« Produkte auf den internationalen Markt gebracht werden, werden sie meist in Unkenntnis der wirklichen Herkunft von europäischen Unternehmen aufgekauft, denn eine genaue Kontrolle der Herkunft der Rohstoffe ist oft nicht möglich. Dies liegt vor allem daran, dass kein Vertreter eines europäischen Unternehmens diese besetzten Gebiete besuchen kann, ohne sein Leben zu riskieren.

Der Umgang Deutschlands und der EU mit dem Phänomen, dass afrikanische Regierungen oft größere Teile ihres Staatsgebiets faktisch nicht kontrollieren (können), ist irritierend. Hinsichtlich der Lieferketten wurde dieses Problem weitgehend ignoriert – wie soll denn ein Unternehmen in einem Rebellengebiet die Arbeitsbedingungen überprüfen? Noch deutlicher kommt diese Ignoranz in dem am 19.2.2024 geschlossenen Abkommen zwischen der EU und Ruanda über die Förderung nachhaltiger und widerstandsfähiger Wirtschaftsketten für kritische Rohstoffe zum Ausdruck: Selbst bei einer nur oberflächlichen Internetrecherche findet man zahlreiche Belege, dass Ruanda im Osten der DR Kongo mit Unterstützung von kongolesischen Rebellenmilizen Bodenschätze ausbeutet und dann nach Ruanda verbringt.

V. Wem soll man glauben?

Das LkSG fordert von den deutschen Unternehmen, dass sie ein Risikomanagement etablieren, durch das menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken erkannt werden können. Damit stellt sich die grundsätzliche Frage, unter welchen Voraussetzungen Unternehmen staatlichen Informationen misstrauen und eigene Nachforschungen anstellen müssen. Besonders anschaulich lässt sich das Problem anhand der Korruption darstellen. Verstöße gegen Umweltauflagen werden in den Staaten des globalen Südens oft deswegen geduldet, weil Regierungsmitglieder von den sich nicht an die Gesetze haltenden Unternehmen bestochen werden. Nehmen wir als Beispiel Gabun. Dort wurde Omar Bongo 1967 Präsident und blieb bis zu seinem Tod im Jahr 2009 über 40 Jahre in diesem Amt. Er galt an seinem Lebensende als einer der reichsten Männer der Welt. Gabun hat bedeutende Bodenschätze; es wird angenommen, dass Omar Bongo sich für die Vergabe von Lizenzen, insbesondere für die Ölförderung, bestechen ließ. Die Regierung von Gabun hat Korruptionsvorwürfe immer bestritten; auch die Presse in Gabun hat das Problem aus Angst vor Repressionen ignoriert. Wenn man diese Situation in die derzeit in der deutschen innenpolitischen Auseinandersetzung gebräuchliche Terminologie übersetzt, wird die Problematik klarer: »Die Regierung und die Leitmedien sagen, es gibt keine Korruption. Schwurbler aus dem Ausland verbreiten Fake-News und versuchen, die Regierung zu delegitimieren.« Was im Inland als »Delegitimierung des Staates« zur Beobachtung durch den Verfassungsschutz führt, soll das im Ausland Nachforschungspflichten begründen?

VI. Entkoppelung des Verbots der Kinderarbeit von der Fürsorge für die Kinder

Durch die Delegation der Rechtsdurchsetzung auf private Unternehmen lässt man die betroffenen Staaten mit den durch das LkSG entstehenden Problemen wie Jugendarbeitslosigkeit allein. Man hat durch diese Konstruktion die Bekämpfung der Kinderarbeit von der Fürsorge für die mittellosen Kinder entkoppelt. Es ist derzeit in Mode, in vielen Bereichen von einem »ganzheitlichen Ansatz« zu sprechen. Im Zusammenhang mit der Kinderarbeit hat dieser Ansatz seine Berechtigung. Der deutsche Gesetzgeber versucht jedoch, im Ausland die Kinderarbeit zu unterbinden, ohne gleichzeitig den betroffenen

Staaten (und vor allem den Kindern) bei der Bewältigung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Konsequenzen beizustehen. Es beschleicht einem das Gefühl, dass in deutschen Amtsstuben davon ausgegangen wurde, wenn die Kinder nicht mehr arbeiten müssen, können sie zur Schule gehen, anschließend studieren und dann später als Ingenieure zum wirtschaftlichen Aufschwung ihres Heimatlandes beitragen. Dies wäre schön; leider ist es völlig unrealistisch.

Kinderarbeit betrifft vor allem Kinder aus einkommensschwachen Familien und Waisenkinder. Sie sind regelmäßig nicht als Arbeitnehmer, sondern als (Schein-) Selbständige tätig, vor allem im Bergbau. Wenn Kinder im Bergbau arbeiten müssen, ist das schlimm. Allerdings gibt es in Deutschland die Redewendung »Schlimmer geht immer«. Diese hat hier ihre Berechtigung. Der Boykott von Produkten, bei deren Herstellung Kinder beteiligt waren, kann unter Umständen noch schädlicher für die betroffenen Kinder sein als ihre derzeitige Lage. Was ist die Alternative für Waisenkinder, wenn sie nicht mehr im Bergbau arbeiten dürfen? Bürgergeld, Wohngeld, BAföG – Fehlanzeige. Man muss sich vor Augen führen, dass sie nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis nicht einmal mehr Zugang zur medizinischen Versorgung haben werden. Diese ist in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara grundsätzlich zumindest in den Städten gewährleistet (sogar ohne die in Deutschland übliche Wartezeit für einen Arzttermin), man muss den Arzt aber bezahlen. So gibt es z. B. in der DR Kongo keine allgemeine Krankenversicherung. Bei Arbeitnehmern muss der Arbeitgeber die Behandlungskosten übernehmen. Kranke Menschen ohne ein reguläres Beschäftigungsverhältnis sind auf die Solidarität ihrer Familien angewiesen, um einen Arztbesuch finanzieren zu können. Angesichts des geringen Lohns für Kinderarbeit können die in den Minen tätigen Kinder zwar keine teure Operation finanzieren, sie können sich damit aber zumindest einen Arztbesuch leisten und notwendige Medikamente kaufen. Die wahrscheinlichste Konsequenz der Kündigung der Kinderarbeiter ist daher, dass die Betroffenen sich – um überleben zu können – einer der vielen kriminellen Jugendbanden anschließen mit dem Risiko, in jungen Jahren bei einem Bandenkrieg an dem Folgen einer Schussverletzung zu sterben.

VII. Lässt sich das Problem einfacher lösen?

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitnehmerrechte in Deutschland, stellt man fest, dass eine Ausweitung dieser Rechte weder allein durch staatliche Maßnahmen noch allein durch eine Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftssituation erreicht wurde, sondern immer nur durch ein Wechselspiel dieser beiden Faktoren. Notwendig wäre daher eine Verbesserung der Wirtschaftslage in den Staaten des globalen Südens. Wenn die Lebensbedingungen für weite Teile der Bevölkerung verbessert würden, könnte man auch die Kinderarbeit eindämmen.

Gerade die afrikanischen Staaten sind überaus reich an wertvollen Rohstoffen. Trotzdem floriert die Wirtschaft nicht und die Bevölkerung ist sehr arm. Dies lässt sich vor allem auf die Korruption zurückzuführen, die in Politik, Verwaltung und Justiz verbreitet ist und die einen Wettbewerb verhindert. Unter den sehr vermögenden Familien sind im weltweiten Vergleich Familien vom afrikanischen Kontinent überrepräsentiert, ohne dass diese sich durch bedeutende Erfinder oder Entwickler neuer Geschäftsmodelle auszeichnen würden. Aus Angst vor einem Putsch verbringen diese Familien den größten Teil ihres Vermögens regelmäßig ins Ausland, meist nach Europa oder in die USA. Eine konsequente Kontrolle der Herkunft dieser Vermögenswerte würde in Afrika die Korruption reduzieren. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen verzichten die europäischen Staaten aber auf diese Kontrolle. Stattdessen soll die Regulierung der Lieferketten als moralisches Feigenblatt dienen; ein Feigenblatt, dessen Preis in erster Linie die ärmsten der Armen in Afrika bezahlen müssen.

VIII. Fazit

Man mag zur Verteidigung des LkSG vorbringen, dass es bei diesem Gesetz doch darum ginge, den Staaten des globalen Südens und deren Bewohnern bei der Durchsetzung der international anerkannten Menschenrechtsstandards zu helfen. Dazu ist zunächst festzustellen, dass auch zu Kolonialzeiten idealistische Ziele vorgebracht wurden, indem man behauptete, man wolle die »Wilden« mit den Segnungen des Christentums beglücken und sie an der Kultur (worunter selbstredend nur die europäische Kultur verstanden wurde) teilhaben lassen. Damals diente diese Begründung vor allem dazu, die wirtschaftliche Ausbeutung der »primitiven Völker« zu kaschieren. Wirtschaftliche

Interessen verfolgt die westliche Welt mit ihrer Einflussnahme via Lieferketten nicht, ganz im Gegenteil: Diese Regelungen verteuern die Produkte insbesondere in denjenigen Ländern, die derartige Gesetze erlassen. Dieser Altruismus findet im Ausland aber keine Anerkennung. Gerade weil die Einflussnahme keinen eigennützigen Zweck verfolgt, empfinden die von den Auswirkungen dieser Gesetze betroffenen Länder es als Zeichen der Arroganz, wenn man ihnen fremde Werte aufzwingen will. Es wird bei der »Wertediskussion« leicht übersehen, dass die Staaten des globalen Südens auch Werte haben, nur eben andere als Deutschland und die Europäische Union. Das mögen zur Veranschaulichung zwei Normen je einer afrikanischen Rechtsordnung verdeutlichen. So heißt es in der Verfassung von Liberia aus dem Jahr 1985 in Art. 27 lit. b: »In order to preserve, foster and maintain the positive Liberian culture, values and character, only persons who are Negroes or of Negro descent shall qualify by birth or by naturalization to be citizens of Liberia.« Diese Bestimmung würde in Deutschland schon allein hinsichtlich der Terminologie für einen Skandal sorgen. Im Ehe- und Vormundschaftsgesetz der Republik Mali heißt es in Art. 32 Abs. 1: »Der Mann schuldet seiner Frau Schutz, die Frau ihrem Ehegatten Gehorsam.«

In Deutschlands Hochschulen kommt kaum ein Studiengang noch ohne ein Modul »Interkulturelle Kompetenz« aus. Diese hat beim Abfassen des LkSG gefehlt. Es reiht sich damit in eine Reihe von Aktionen ein, die demselben Geist huldigen. So trug die Bundesinnenministerin Nancy Faeser bei ihrem Auftritt während der Fußball-WM 2022 in Katar die »One Love«-Armbinde, als Plädoyer für die Rechte von lesbischen und homosexuellen Menschen. Dies wurde allgemein als Kritik an der Diskriminierung dieser Gruppe verstanden, wie sie vor allem in Katar und der übrigen muslimischen Welt verbreitet ist. Neben Empörung konnte man öfter den sachlichen Hinweis von Juristen aus diesen Ländern hören, dass es hier um eine Frage der Außenpolitik gehe, die herkömmlicherweise zwischen dem Außenministerium und dem betreffenden Botschafter besprochen werde. Wenn die Bundesrepublik Deutschland in Zukunft nicht mehr so überheblich und weniger polternd gegenüber anderen Staaten auftreten würde, könnte sie mehr erreichen. Das gilt vor allem, aber nicht nur für das LkSG.

JOACHIM GRUBER