

## Schlussfolgerungen und Forderungen an die Bundesregierung

Von Gisela Burckhardt

Die Globalisierung der Märkte hat in vielen Niedriglohnländern eine massive Verletzung von Menschenrechten, Sozial- und Umweltstandards mit sich gebracht. Unter VerbraucherInnen nimmt das Umwelt- und Sozialbewusstsein zu und die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber unternehmerischem Handeln steigt weltweit. Bei einigen Unternehmen wächst zwar das Bewusstsein für eine gesellschaftliche Verantwortung, doch teilweise führt es zur Schönfärberei und viele kümmert das Thema immer noch nicht. Laut EU-Kommission veröffentlichen von rund 42.000 großen Unternehmen in der EU bisher nur 2.500 einen Nachhaltigkeitsbericht.

Zwar wächst in der Wirtschaft die Erkenntnis, dass Corporate Social Responsibility (CSR) für die eigene Reputation wichtig ist, dennoch kommt eine Befragung von KPMG im Jahre 2011 unter den DAX-Unternehmen zu dem Ergebnis, dass es den meisten Unternehmen vor allem um die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben geht; nur 17 Prozent haben auch Ethik, Moral oder nachhaltiges Wirtschaften im Blick. *„Unterschätzt wird also das Risiko eines Reputationsschadens durch unethisches, wenngleich nicht rechtswidriges Verhalten“* sagt KPMG-Partner Oliver Engels.<sup>1</sup> Der eingangs zitierte Satz von Milton Friedman *„The social responsibility of business is to increase its profits“* scheint also weiterhin Hauptmaxime der Mehrheit aller Unternehmen zu sein.

Natürlich müssen Unternehmen profitabel wirtschaften, um am Markt erfolgreich zu sein. Es kommt aber auf die Art und Weise der Gewinnmaximierung an. Es ist zwischen verantwortlicher und unverantwortlicher Gewinnerzielung zu unterscheiden. Gewinnerzielung ist dann nicht mehr zu akzeptieren, wenn sie auf Kosten von Beschäftigten im eigenen Land und entlang der gesamten Lieferkette sowie zu Lasten der Umwelt geschieht, wenn also der Eigennutz auf Kosten des Gemeinwohls geht.

*„Die Politik hat als Orientierung gebende und Vertrauen schaffende Instanz an Bedeutung verloren. Unternehmen stoßen in dieses Vakuum und besetzen das Thema durch CSR-Maßnahmen, erleiden aber auch Vertrauensverluste“*<sup>2</sup> schreibt die dritte Otto Group Trendstudie von 2011 zum Thema ethischem Konsum. Politik muss wieder Vertrauen gewinnen: Staatliche Regulierung und gesetzliche Vorgaben sind vonnöten, um das Gemeinwohl zu schützen, weil die Mehrheit aller Unternehmen nicht von sich aus nachhaltig wirtschaftet. Aufgrund eines wachsenden Interesses von VerbraucherInnen für ethischen Konsum, nimmt die Gefahr des Schönfärbens der Unternehmen zu. Gesetzliche Auflagen für mehr Transparenz und mehr Rechenschaft der Unternehmen sind deshalb erforderlich.

Die Beiträge des Buches machen deutlich, dass freiwillige CSR-Maßnahmen von Unternehmen zwar dazu beitragen können, das Bewusstsein über Sozial- und Umweltstandards und Menschenrechte zu schärfen. Die Wirkungen von CSR-Maßnahmen, die einzelne Unternehmen durchführen, sind allerdings meistens auf den Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz begrenzt. In den wichtigen Bereichen Bezahlung, Organisationsfreiheit, Diskriminierung und Reduzierung der Überstunden gibt es nur relativ wenige Änderungen, wie die Beiträge dieses Buches zeigen.

Freiwillige CSR-Maßnahmen von Unternehmen sind deshalb entweder unzureichend oder grenzen schnell an Schönfärberei (greenwashing). Für die Unterbindung negativer Auswirkungen von Geschäftstätigkeit wird eine stärkere gesetzliche Regulierung benötigt. Gesetzliche Vorgaben und freiwillige CSR Maßnahmen von Unternehmen sind keine Gegensätze, sondern sollten sich sinnvoll ergänzen. Einen solchen „Mix von freiwilligen und wo nötig verpflichtenden Politikmaßnahmen“ schlagen auch die UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte vor, die im Juni 2011 verabschiedet worden sind. Die neue CSR-Strategie der EU-Kommission, die am 25. Oktober 2011 veröffentlicht wurde,

schlägt ebenfalls eine „Kombination aus freiwilligen Maßnahmen und nötigenfalls ergänzenden Vorschriften“ vor und verlangt eine größere Transparenz der Unternehmen in Form von Berichterstattung über soziale und ökologische Auswirkungen der Tätigkeit von Unternehmen.

## **Forderungen an die Bundesregierung und die Politik**

Aufbauend auf den vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitprinzipien zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte sollten von Seiten der deutschen Regierung gesetzliche Regelungen in folgenden Bereichen getroffen werden:

1. Extraterritoriale Schutzpflichten
2. Politikkohärenz zwischen Investitionsschutz und Menschenrechten
3. Wirkungsvolle Sozialklauseln in Handelsankommen
4. Transparenz-Offenlegungspflicht für Unternehmen
5. Rechtsschutz in Deutschland für Geschädigte aus Drittländern
6. Stärkung von Rechtsstaatlichkeit in den Produktionsländern

Folgende Forderungen werden an die Bundesregierung und die Politik gerichtet<sup>3</sup>:

### **1. Unzureichende extraterritoriale staatliche Schutzpflichten**

Im Bereich des Menschenrechtsschutzes bleibt das gegenwärtige europäische Regelungssystem lückenhaft. Auftraggeber in der EU können derzeit nicht zur Rechenschaft gezogen werden, wenn ihre Zulieferer Arbeitsrechte im Produktionsland verletzen. Eine extraterritoriale Schutzpflicht des Staates bleibt umstritten. Auch in den Vergabegesetzen, die die öffentliche Beschaffung regeln, spielen extraterritoriale menschenrechtliche Belange keine Rolle.

#### **Forderungen**

- Einführung direkter Haftung des Mutterunternehmens für schuldhafte Verstöße der Tochterunternehmen gegen Menschenrechte und Umwelt.
- Bei Unternehmen Ausweitung von bereits bestehenden Sorgfaltspflichten wie Organisationspflichten und Verkehrssicherungspflichten auf menschenrechtliche Belange im In- und Ausland.
- Einführung haftungsbewährter Sorgfaltspflichten des Mutterunternehmens für seine Tochterunternehmen und Zulieferer, zum Beispiel eine gesetzliche Verpflichtung, die Einhaltung von Sozialstandards in der gesamten Zulieferkette zu kontrollieren.
- Einführung einer Strafbarkeit von Unternehmen, die Menschenrechte verletzen oder deren Verletzung billigend in Kauf nehmen.
- Herleitung extraterritorialer Schutzpflichten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).
- Einführung extraterritorialer menschenrechtlicher Belange als Vergabekriterium bei der öffentlichen Beschaffung.

### **2. Mangelnde Politikkohärenz zwischen Investitionsschutz und Menschenrechten**

In den letzten Jahrzehnten haben EU-Mitgliedsstaaten über 1200 bilaterale Investitionsabkommen (BITs) unterzeichnet. Sie bieten ausländischen Investoren einen

umfassenden Rechtsschutz, vor allem vor Enteignung und willkürlichen oder diskriminierenden Eingriffen des Staates. BITs geben den Konzernen das Recht, gegen soziale, ökologische oder ökonomische Regulierungsmaßnahmen von Regierungen vorzugehen, wenn diese ihre Gewinne bedrohen könnten. Die Streitschlichtungsverfahren, die Teil der BITs sind, erlauben ausländischen Investoren, Klage gegen Staaten vor internationalen Schiedsgerichten zu erheben. Den besonderen Rechten von Investoren stehen kaum Pflichten gegenüber, z.B. gibt es keine Pflicht für Investoren, eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Einerseits erklärt die Bundesregierung, sie setze sich für den Schutz der Menschenrechte ein. Andererseits ist die staatliche Übernahme von Bürgschaften und Garantien für wirtschaftliche und politische Risiken im Ausland (Hermes-Bürgschaften) an Unternehmen nur unzureichend an die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten geknüpft.

### **Forderungen**

- Aufnahme der Schutzpflicht des Staates in die BITs, d.h. Anerkennung des Rechts einer Regierung zur Regulierung von Investitionen, um Umwelt- und Sozialstandards im eigenen Land zu schützen.
- Aufnahme einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Investoren in die BITs.
- Einführung einer menschenrechtlichen Risikoprüfung (HRIA) bei der Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien.
- Aufbau von Expertise im Bereich der HRIA bei den für die Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung staatlich beauftragten Mandatären, Euler Hermes Kreditversicherungsgesellschaft und PricewaterhouseCoopers AG, um sie in die Lage zu versetzen, geförderte Unternehmen effektiv bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen.
- Verknüpfung der OECD-Leitsätze mit der Vergabe von Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien. Die Bundesregierung sollte hierfür die freiwillige Selbstverpflichtung der zu fördernden Unternehmen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze zur Bedingung staatlicher Förderung machen.

### **3. Sozialklauseln in der Handelspolitik**

Wirkungsvolle Sozialklauseln in Handelsabkommen können helfen, ein „*race to the bottom*“ in transnationalen Wertschöpfungsketten zu verhindern. Bilaterale Handelsabkommen können, obwohl sie Sozialklauseln enthalten - die die Einhaltung von Kernarbeitsnormen und Sozialstandards garantieren sollen - die Arbeitsbedingungen in der Produktion durch verschärften Wettbewerb verschlechtern. Die bisher existierenden Sozialklauseln in der EU-Handelspolitik sind unzureichend.

Das Allgemeine Präferenzsystem (APS), mit dem die EU derzeit 176 Ländern niedrigere Zollsätze für den Import auf den EU-Markt gewährt, kann zwar bei schwerwiegenden Verletzungen von Arbeits- und Menschenrechtsabkommen ausgesetzt werden, doch wird dieses Instrument nicht anhand objektiver Kriterien, sondern je nach politischer Opportunität angewendet. Dadurch verliert das Instrument an Glaubwürdigkeit.

### **Forderungen**

- Durchführung von menschenrechtlichen Folgeabschätzungen vor Aufnahme der Verhandlungen von EU-Handelsabkommen.

- Das Recht armer Länder, Unternehmen und ihre Wirtschaft zu regulieren oder sensible Bereiche wie etwa den Agrarsektor oder öffentliche Dienstleistungen von Liberalisierungen auszunehmen, muss respektiert werden.
- Bei systematischen Verletzungen von Menschenrechten sollten Untersuchungen und Sanktionen stets unter Einbeziehung einer neutralen internationalen Schlichtungsstelle erfolgen, um einer willkürlichen Anwendung der Instrumente zu protektionistischen Zwecken vorzubeugen. Eine solche Stelle sollte auch sicherstellen, dass die Ansichten und Erfahrungen der Arbeiter/innen im betroffenen Sektor bei der Beurteilung berücksichtigt werden.
- Die Entscheidung, ob Untersuchungen eingeleitet oder Sanktionen ergriffen werden, muss sich an sachbezogenen objektiven Kriterien festmachen und darf nicht von sachfremden außen- oder wirtschaftspolitischen Interessen beeinflusst werden.
- Eventuelle Sanktionen sollten sich möglichst nur auf Sektoren/Produkten beziehen, bei denen erhebliche Rechtsverletzungen vorliegen.
- Sozialklauseln sollten nicht grundsätzlich von den Streitschlichtungsverfahren in Handelsabkommen ausgenommen werden.
- Sozialklauseln sollten schrittweise auch neue internationale Arbeitsnormen wie das Übereinkommen über Heimarbeit einbeziehen, um auch Beschäftigte in besonders prekären und informellen Wirtschaftssektoren zu schützen.

#### **4. Transparenz – eine Voraussetzung für Unternehmensverantwortung**

VerbraucherInnen sind aufgrund der Flut an Informationen über unternehmerische Verantwortung oft überfordert, und wissen nicht, welchen Aussagen sie Glauben schenken können. Deutsches Recht fordert derzeit nur eine Offenlegung, soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs von Bedeutung ist. Die Einschätzung, ob z.B. die Verletzung von Sozialstandards für den Geschäftsverlauf wichtig sind, bleibt jedem Unternehmen selbst überlassen. Ethische Kriterien spielen keine Rolle. Inzwischen arbeitet die EU-Kommission an der Überarbeitung einer Richtlinie, die eine stärkere Berücksichtigung von nicht-finanziellen Leistungsindikatoren in der regulären Berichterstattung von Unternehmen erwarten lässt.

Um dauerhaft soziale und ökologische Missstände in der Lieferkette von Unternehmen zu verhindern sowie Korruption und Steuerflucht vorzubeugen, ist es erforderlich, dass Unternehmen gesetzlich verpflichtet werden, umfassend über die genannten Themen zu berichten. Transparenz ist deshalb der erste Schritt, um gesellschaftlich verantwortliches Verhalten von Unternehmen zu fördern.

#### **Forderungen**

- Verpflichtung von Unternehmen\*) zur Offenlegung von Informationen, unabhängig von ihrer Rechtsform und einschließlich börsennotierter Aktiengesellschaften und Unternehmen in Familienbesitz.
- Offenlegung von Informationen durch die Unternehmen über Arbeitnehmer- und Menschenrechte, Korruption, Lobbyaktivitäten sowie Umwelt- und Klimaschutz bei sich und ihre Lieferanten. Zentrale Informationen zu Arbeitsbedingungen sind zum Beispiel solche zu Gewerkschafts- und Tarifrechten, Arbeitszeiten und Löhnen. Im Bereich Umwelt sind zum Beispiel Informationen über Ressourcen- und

Energieverbrauch, Emissionen von Kohlendioxid und anderen gefährlichen Stoffen sowie über Abfallvermeidungskonzepte bedeutsam.

- Offenlegung der Unternehmensstruktur, Lieferanten und Produktionsstandorte und Kennzeichnung der Herkunft der Produkte durch Unternehmen.
- Angabe der Umsätze und Gewinne, gezahlten Steuern, der Zahl der Angestellten und bei Rohstoffunternehmen Angabe zu den Mengen geförderter Rohstoffe für jedes Land.
- Regelmäßige Überprüfung der veröffentlichten Informationen durch unabhängige Stellen.
- Verhängung von Sanktionen bei Verstößen gegen die Offenlegungspflicht bzw. bei Falschinformationen.
- Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in Deutschland und in Produktionsländern, die Offenlegung der relevanten Informationen von den Unternehmen einzufordern.
- Unterstützung der Bundesregierung für die Offenlegungspflicht von Unternehmen im Rahmen der Reform der EU-Modernisierungsrichtlinie (2003/51/EG).

\*) Die Offenlegungspflicht sollte so ausgestaltet werden, dass den Kapazitäten von kleinen und mittelständischen Unternehmen ausreichend Rechnung getragen wird.

## **5. Unzureichender Rechtsschutz für Geschädigte aus Drittländern in Deutschland**

Der Zugang zu Rechtsschutz für Geschädigte aus Drittländern ist in Deutschland unzureichend. Die hier zur Verfügung stehenden Rechtsmittel für Geschädigte aus Drittstaaten bieten den Betroffenen keinen effektiven Schutz und keine hinreichende Kompensation. Opfergruppen können in Deutschland, anders als im anglo-amerikanischen Rechtskreis, keine Sammelklagen einreichen.

### **Forderungen**

- Verbesserter Rechtsschutz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Deutschland haben.
- Erleichterter Zugang für Betroffene von Unternehmensunrecht zu europäischen Gerichten. Einführung von Zuständigkeiten europäischer Gerichte, so dass Tochterunternehmen zusammen mit dem Mutterunternehmen im Heimatstaat verklagt werden können und von Notzuständigkeiten, die – wenn nötig in der EU – das Recht auf ein faires Verfahren für die Betroffenen gewährleisten.
- Anwendbarkeit europäischen Rechts in Fällen, in denen die Anwendung des Rechts des Gastlandes eine grobe Menschenrechtsverletzung darstellen würde.
- Verringerung prozessualer Hürden bei menschen- und umweltrechtlichen Gerichtsverfahren gegen Unternehmen zu Gunsten der Kläger.
  - Einführung von vorbereitenden Verfahren für Betroffene zur Risikoabwägung vor Klageerhebung.
  - Einführung von Beweiserleichterungen und Beweislastumkehrungen

- Gewährung von Prozesskostenhilfe oder neutralen Kostenfestsetzungen zu Beginn des Verfahrens.
- Einführung von Sammelklagen

## 6. Stärkung von Rechtsstaatlichkeit in den Produktionsländern

Selten setzen sich Unternehmen im Rahmen ihrer CSR-Politik für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in einem Produktionsland ein. Im Gegenteil, Unternehmensverbände intervenieren sogar, wie das Beispiel China zeigt, wenn Staaten die Rechte der Beschäftigten stärken wollen.<sup>4</sup> Die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und bestimmten Verwaltungsstrukturen in den Produktionsländern ist aber wichtig, um menschenrechtliche, Sozial- und Umweltstandards wirksam durchzusetzen, da sie komplementär zu freiwilligen CSR-Instrumenten wirken könnten. Wenn beispielsweise in Bangladesch das nationale Arbeitsrecht von den lokalen Unternehmen befolgt würde, könnte damit rund 85% eines Verhaltenskodex eines Einkäufers schon abgedeckt werden.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert zum Teil einseitig die lokalen Unternehmensverbände, wie am Beispiel eines Projektes in Bangladesch und des Projekts des Runden Tisches mit der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels gezeigt wurde. Mindestens ebenso wichtig ist die Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen, damit sie für die Wahrnehmung ihrer Interessen eintreten können.

### Forderung an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

- Förderung der Rechtsstaatlichkeit, z.B. Unterstützung beim Aufbau eines unabhängigen Justizsystems
- Unterstützung beim Aufbau von effizienten Verwaltungsstrukturen für die Überwachung von Sozial- und Umweltstandards
- Schulung von Fabrikinspektoren zur Überwachung von Sozialstandards
- Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, insbesondere Frauenorganisationen und Gewerkschaften, durch Trainings und andere „capacity building“-Maßnahmen in Schwerpunktländern arbeitsintensiver Produktion. Gewerkschaften und NROs benötigen Unterstützung, um als gut ausgebildete Sozialpartner ihre Aufgaben wahrnehmen zu können.
- Unterstützung von CSR-Maßnahmen nicht nur im Public Private Partnership-Programm.

---

<sup>1</sup> KPMG, 2011

<sup>2</sup> Otto Group Trendstudie 2011, S.4

<sup>3</sup> Die Forderungen an die Bundesregierung stützen sich auf Forderungen der European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), dem europäischen Dachverband für Unternehmensverantwortung, sowie auf Vorschläge von folgenden AutorInnen: Johanna Kusch (Themen 1 und 5, die meisten Forderungen wurden auf ECCJ-Ebene gemeinsam entwickelt), Christian Scheper (Thema 2), David Hachfeld (Thema 3), Gisela Burckhardt (Thema 5). Die Forderungen nach Transparenz (Thema 4) wurden vom CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung entwickelt.

Die European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) ist ein 2005 gegründetes europäisches Netzwerk für verbindliche Unternehmensverantwortung, das sich für rechtlich verbindliche Regeln für Unternehmen auf EU-Ebene einsetzt. Das Netzwerk, mit Sitz in Brüssel, vertritt 250 einzelne Organisationen aus 15 europäischen Ländern. Deutsches Mitglied ist das CorA-Netzwerk für verbindliche Unternehmensverantwortung, mit seinen mehr als 50 Mitgliedsorganisationen.