

Mythos CSR

Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken

Eine Zusammenstellung von Teilen des Buches

Einführung, Artikel zu UN-Leitprinzipien,

Zusammenfassungen der einzelnen Kapitel sowie

Schlussfolgerungen und Forderungen an die Bundesregierung

zusammengestellt von Gisela Burckhardt

MYTHOS CSR

Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken

INHALTSVERZEICHNIS

	Artikel	AutorIn
	Inhaltsverzeichnis	
	Vorwort von Thomas Jorberg Vorstandssprecher GLS Bank	Thomas Jorberg
	Vorwort von Klaus Priegnitz, Generalsekretär der ITBLAV	Klaus Priegnitz
	Einführung und Überblick	Gisela Burckhardt
1.	Unternehmensverantwortung – zwischen Freiwilligkeit und Regulierung	
1.1.	Arbeitsbedingungen von Frauen in globalen Zulieferketten	Gisela Burckhardt
1.2.	Geschichte der Unternehmensverantwortung -Primat des Kapitals über die Politik	Uwe Wötzel
1.3.	Freiwillig, aber nicht beliebig	Eva Kocher
1.4.	Die UN-Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen - Ist das Glas halb voll oder halb leer?	E. Strohscheidt
2.	Staatliche Schutzpflicht und Rechtsschutz in Europa, insbesondere in Deutschland	
2.1.	Extraterritorialer Menschenrechtsschutz und Unternehmensverantwortung: Eine europäische Perspektive	Daniel Augenstein
2.2.	Aufgabe des Staates: Menschenrechte weltweit schützen, Haftungs- und Sorgfaltspflichten für Unternehmen	Johanna Kusch
2.3.	Hürden im deutschen Recht für Klagemöglichkeiten von Geschädigten aus dem Süden	Miriam Saage-Maaß
2.4.	Kohärenter Menschenrechtsschutz? Zur Verankerung der staatlichen Schutzpflicht in der Außenwirtschaftsförderung	Christian Scheper
2.5.	Sozialklauseln in der europäischen Handelspolitik: Wirkungsvolles Schutzinstrument oder Feigenblatt?	David Hachfeld, Oxfam
2.6.	Zusammenfassung der Beiträge und Fazit	Gisela Burckhardt
3.	Mangelnder Schutz der Betroffenen in ausgewählten Produktionsländern	
3.1	Reform des chinesischen Arbeitsrechts - Verbesserung	Tatjana Chahoud

	rung der staatlichen Schutzpflicht für die Betroffen- nen?	
3.2	Die Arbeitsgesetzgebung in Bangladesch – Schwierigkeiten der Umsetzung	Khorshed
3.3	Textilarbeiterinnen in Indien können ihre Rechte nicht einklagen	Laura Ceresna
3.4	Better Factories Program“ in Kambodscha – ist der Name auch Programm?	Sabine Ferenschild
3.5.	Zusammenfassung der Beiträge und Fazit	Gisela Burckhardt
4.	Freiwillige CSR-Initiativen zur Umsetzung von Unternehmensverantwortung	
4.1.	Neue Regeln für globales Wirtschaften - Eine Bilanz zur Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	Britta Utz
4.2.	Der Global Compact der Vereinten Nationen – Instrument für mehr verantwortliches Unternehmensverhalten oder doch nur „Bluewashing“?	Matthias John
4.3.	ISO 26 000, der neue Leitfaden für gesellschaftliche Verantwortung – Papiertiger oder Meilenstein?	Franziska Humbert
4.4.	Runder Tisch Verhaltenskodizes – ein Dialogforum ohne Biss	Uwe Wötzel, Birgit Stahl
4.5.	Wie viel Unternehmensverantwortung fordern Sozialstandardinitiativen? BSCI, ETI, FLA, FWF und SA 8000 im Vergleich	Mark Starmanns
4.6.	Zusammenfassung der Beiträge und Fazit	Gisela Burckhardt
5.	CSR-Maßnahmen von Unternehmen und ihre Wirkungen	
5.1.	Bekleidung	
5.1.1	Verhaltenskodex: Ein echtes Anliegen oder bloß Augenwischerei?	Suhasini Singh
5.1.2	Sozialaudits- was bringen sie den Näherinnen in den Sweatshops?	Gisela Burckhardt/ Jeroen Merk
5.1.3	Pilotprojekt ASDA/GTZ in Bangladesch: Produktivitätssteigerung auf dem Rücken der Beschäftigten	Dominic Eagleton
5.1.4	Die Unterstützung der Bekleidungsindustrie in Bangladesch durch die GIZ- einseitige Förderung der Unternehmensverbände	Khorshed Alam/Gisela Burckhardt
5.1.5	Das WE Training von Tchibo/GTZ	Gisela Burckhardt
5.1.6	In China wird CSR ein Wettbewerbsfaktor – eine Mitgliedschaft in der „Fair Wear Foundation“ ist dafür ein geeignetes Instrument	Mila Hanke
5.1.7	hess natur leistet Pionierarbeit mit Lohnstudie, Interview	Maik Pflaum
5.2.	Spielzeug	
5.2.1	Der ICTI CARE-Prozess des Weltverbandes der Spielzeugindustrie: transparent – glaubwürdig – wirksam?	Uwe Kleinert
5.3.	Elektronik	
5.3.1	Es ist noch ein langer Weg- Interview mit Jenny	Sarah Bormann

	Chan über Arbeitsrechtstrainings bei HP-Zulieferern in China.	
5.3.2	Faire IT durch CSR? Erfahrungen und Beobachtungen aus dem Projekt makeITfair	Cornelia Heydenreich
5.3.3	Staatliche und private Regulierung der Elektronikindustrie in Mittel- und Osteuropa: Ersatz oder Ergänzung?	Timea Pal
5.4.	Social business	
5.4.1.	„Social Business“ mit unsozialen Folgen	Kathrin Hartmann
5.5.	Zusammenfassung der Beiträge und Fazit	Gisela Burckhardt
6.	Transparenz - Eine Voraussetzung für Unternehmensverantwortung	
6.1.	Die (Ohn)Macht der VerbraucherInnen. Wie Transparenzpflichten den Weg aus der Vertrauensfalle weisen können	Judith Vitt
6.2.	Der Dschungel der Labels	Sandra Dusch
6.3.	Offenlegungspflichten für Unternehmen in Deutschland	Volkmar Lübke
6.4.	Offenlegungspflichten für Unternehmen im europäischen Vergleich	Franziska
6.5.	Nachhaltigkeitsaccounting – Initiativen zur Integration von Nachhaltigkeit in den Geschäftsbericht	Stefanie Hiß, Jakob Kunzlmann
6.6.	Nachhaltigkeitsberichterstattung auf Grundlage der Global Reporting Initiative (GRI)	Brigitte Hamm
6.7.	Zusammenfassung der Beiträge und Fazit	Gisela Burckhardt
7.	Schlussfolgerungen und Forderungen an die Bundesregierung	Gisela Burckhardt
	Anhang	
	AutorInnenverzeichnis	
	Literaturverzeichnis	

Einführung und Überblick

Von Gisela Burckhardt

Niemand bestreitet, dass große Kapitalgesellschaften heute eine dominierende Rolle in der Weltwirtschaft ausüben und mit ihren Geschäftspraktiken beachtlichen Einfluss auf Arbeits- und Lebensbedingungen von Millionen Menschen haben. Doch wem sind diese Unternehmen verantwortlich? „*The social responsibility of business is to increase its profits*“ schrieb Milton Friedman 1970 im New York Times Magazine. Profit, Ertrag und Nutzen lassen sich sehr unterschiedlich definieren. Manche verstehen darunter allein die monetäre Rendite von Investment. Andere erwarten Nutzen für die Umwelt, für die Allgemeinheit.

Was genau versteckt sich hinter dem Begriff CSR, der so in Mode gekommen ist? Sind es moralische Appelle oder überprüfbare Versprechen? Während einige Unternehmen ernsthaft eine gesellschaftliche Verantwortung für ihre gesamte Lieferkette übernehmen und diese Verantwortung auch in ihrer Strategie und in der Managementstruktur verankern wollen, täuschen andere bewusst die Öffentlichkeit. Philanthropische Projekte wie das Sponsoring von lokalen Fußballvereinen werden vielfach genauso als CSR bezeichnet wie die Social-Business-Idee von Joghurtbechern oder das Vorgaukeln einer Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards bei Produzenten in Niedriglohnländern in Hochglanzbroschüren. CSR-Abteilungen der Unternehmen sind in der Regel in den Kommunikationsabteilungen angesiedelt, weshalb CSR oft als eine PR-Maßnahme oder Greenwashing in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Anhand einer einzelnen vorbildlichen Maßnahme suggerieren Unternehmen, dass diese repräsentativ für das gesamte Unternehmen steht, womit sie oft schönfärben und die VerbraucherInnen täuschen.¹ Die Öffentlichkeit nimmt es als Doppelmoral wahr, wenn ein Unternehmen einerseits Spenden in Millionenhöhe nach Afrika vergibt, gleichzeitig aber im eigenen Unternehmen die Organisationsfreiheit unterdrückt (wie der Fall IKEA zeigt¹¹) oder wenn bei seinen Zulieferern in Niedriglohnländern Hungerlöhne gezahlt werden.

Das Buch trägt deshalb den Titel „Mythos CSR“. Zwar gibt es einzelne Unternehmen, die sich um eine Verbesserung der Arbeits- und Umweltbedingungen ihrer Produzenten kümmern, aber die Maßnahmen konnten bisher nicht wesentlich die strukturellen Probleme in den Produktionsländern verändern. Freiwillige CSR-Maßnahmen von Unternehmen sind entweder unzureichend oder führen schnell zu Schönfärberei. Flankierende Maßnahmen sind von staatlicher Seite nötig und zwar sowohl in den Produktionsländern als auch in Europa. Unternehmenstätigkeit braucht stärkere gesetzliche Regulierung, wie sich derzeit in der Finanzkrise besonders gut erkennen lässt. Gesetzliche Vorgaben und Unternehmensverantwortung sind keine Gegensätze, sondern sollten sich sinnvoll ergänzen. Deshalb werden am Ende des Buches Forderungen an Bundesregierung und Politik in den Bereichen formuliert, wo ein dringender Handlungsbedarf besteht.

Ziel des Buches

Das vorliegende Buch geht zum einen der Frage nach der Unternehmensverantwortung in der Lieferkette nach: Welche Wirkungen hatten CSR-Maßnahmen von Unternehmen auf die Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern? Was haben Verhaltenskodizes, Fabrikkontrollen mit Hilfe von Sozialaudits und Trainings von Produzenten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beigetragen? Das Buch untersucht zum anderen die derzeitige Regulierung durch Staaten und zeigt auf, wo es Regulierungslücken – sowohl in Deutschland und Europa als auch in den Produktionsländern - gibt. Es wird am Beispiel der Bekleidungsindustrie in China, Bangladesch und Indien dargestellt, dass die Beschäftigten geringe Chancen haben, ihre Rechte einzuklagen, weil die Rechtssysteme dieser Länder schwach entwickelt sind. Dabei orientiert sich das Buch an den UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte, die auf Vorschlägen des Rahmenwerks mit den drei Säulen (Protect,

Respect and Remedy) von John Ruggie beruhen, dem UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, dessen Mandat gerade beendet ist. Einzelne Beiträge des Buches greifen Gedanken von Ruggie auf, u.a. spricht er vom intelligenten Mix von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen („smart mix of measures – national and international, mandatory and voluntary“)ⁱⁱⁱ.

Zum Verständnis der verschiedenen Definitionen von CSR und zur Abgrenzung zwischen CSR und Nachhaltigkeit soll zunächst hierauf eingegangen werden.

Definition von CSR auf EU-Ebene und in Deutschland

Am 25. Oktober 2011 stellte die EU-Kommission eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen vor. Sie ist eine Überarbeitung der so genannten CSR-Kommunikation von 2006 und definiert CSR *„als die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft.“* Weiter heißt es: *„Nur wenn die geltenden Rechtsvorschriften und die zwischen Sozialpartnern bestehenden Tarifverträge eingehalten werden, kann diese Verantwortung wahrgenommen werden. Damit die Unternehmen ihrer sozialen Verantwortung in vollem Umfang gerecht werden, sollten sie auf ein Verfahren zurückgreifen können, mit dem soziale, ökologische, ethische, Menschenrechts- und Verbraucherbelange in enger Zusammenarbeit mit den Stakeholdern in die Betriebsführung und in ihre Kernstrategie integriert werden.“*^{iv} In der Strategie wird von einem „modernen“ Verständnis von CSR gesprochen, das breiter angelegt ist als die frühere Definition: Neben sozialen und Umweltbelangen werden nun auch ethische Aspekte und Menschenrechte einbezogen. Die Strategie bezieht sich u.a. auf die kürzlich überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die ein eigenes Kapitel über Menschenrechte aufgenommen haben sowie auf die UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte. Bis Ende 2012 will die Kommission einen Bericht über die Prioritäten der EU bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien veröffentlichen. Hinsichtlich der Rolle des Staates heißt es: *„Behörden sollten eine unterstützende Rolle spielen und dabei eine intelligente Kombination aus freiwilligen Maßnahmen und nötigenfalls ergänzenden Vorschriften einsetzen, die etwa zur Förderung der Transparenz und zur Schaffung von Marktanreizen für verantwortliches unternehmerisches Handeln beitragen und die Rechenschaftspflicht von Unternehmen sicherstellen sollen.“* Die Kommission spricht von „ergänzenden Vorschriften“, die sie immerhin zur Regulierung für notwendig erachtet.

In der Mitteilung heißt es weiterhin, dass von den rund 42.000 großen Unternehmen in der EU bisher nur ca. 2.500 einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlichen. Deshalb fordert die EU-Kommission die Unternehmen auf: *„Damit etwaige negative Auswirkungen aufgezeigt, verhindert und abgefedert werden, werden große Unternehmen sowie Unternehmen, die von derartigen Auswirkungen besonders betroffen sein könnten, darin bestärkt, eine risikobasierte Sorgfaltsprüfung, auch auf der Ebene der Lieferketten, vorzunehmen.“*

Die Kommission kündigt zudem an: *„einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift über die Transparenz der sozialen und ökologischen Informationen zu präsentieren, die von den Unternehmen aller Branchen bereitgestellt werden.“*

EU-Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, bis Ende 2012 nationale Pläne für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erstellen.

Die deutsche CSR Definition

Die Bundesregierung hat im Oktober 2010 den Aktionsplan CSR^v beschlossen. Dabei legte sie allerdings die frühere EU-Definition von CSR zugrunde, die enger ist: *„CSR bezeichnet die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen über gesetzliche Anforderungen hinaus. CSR steht für eine nachhaltige Unternehmensführung im Kerngeschäft, die in der Geschäftsstrategie des Unternehmens verankert ist. CSR ist freiwillig, aber*

nicht beliebig.“

Die Strategie der EU-Kommission geht also einen Schritt weiter als die deutsche Bundesregierung, denn sie spricht nicht mehr einseitig nur von freiwilligen Maßnahmen sondern von einer Komplementarität von ergänzenden Vorschriften und freiwilligen Maßnahmen. Gemäß der deutschen Definition ist unter CSR Folgendes zu verstehen:

a) CSR muss **im Kerngeschäft** geschehen: Karitative Maßnahmen wie die Finanzierung von Schulspeisungen oder Fußballvereinen etc. haben danach nichts mit CSR zu tun, denn sie finden in Bereichen außerhalb des Unternehmens statt, nicht im Kerngeschäft. Sponsoring und Spenden gehören zum Corporate Citizenship aber nicht zu CSR.

b) CSR bezeichnet die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung **über gesetzliche Anforderungen hinaus**. Die Durchsetzung von Gesetzen wird vorausgesetzt, CSR ist somit alles, was über das – deutsche - Gesetz hinausgeht. Gesetzliche Anforderungen beziehen sich hierbei auf das Mutterland des Unternehmens, also Deutschland. Ein deutsches Unternehmen wird derzeit nicht für die Einhaltung der Gesetze seiner Zulieferer in dessen Produktionsland verantwortlich gemacht. Nichtregierungsorganisationen (NRO) sehen genau hier eine staatliche Regulierungslücke, denn die massive Verletzung von Sozial- und Umweltstandards in der Zuliefererkette von Unternehmen ist allseits bekannt.

Häufig werden unter dem Begriff CSR Maßnahmen von Unternehmen in einem Produktionsland verstanden, die dort dazu beitragen sollen, dass Menschenrechte und Sozial- und Umweltstandards eingehalten werden, die großenteils gesetzlich vorgeschrieben sind, aber staatlicherseits nicht durchgesetzt werden.

c) **CSR ist freiwillig**: Unternehmensverbände äußern sich zufrieden mit dem von der Bundesregierung vorgelegten CSR Aktionsplan und betonen insbesondere die Freiwilligkeit der Maßnahmen. Wirtschaftsminister Rainer Brüderle schreibt^{vi}: „Freiwilligkeit bedeutet dabei nicht Beliebigkeit, sondern Verbindlichkeit... Die hohen gesetzlichen Standards, die wir in Deutschland für soziale und ökologische Belange haben, schmälern diese Freiwilligkeit nicht... Anders als unsere Gesetze enden CSR-Strategien nicht an deutschen Grenzen.“ Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften hingegen sind der Meinung: Gesetze enden zwar an deutschen Grenzen, aber Menschenrechte sind universal gültig. Freiwillige Maßnahmen sind nicht verbindlich: Papier ist geduldig, Versprochen wird viel, aber solange es keine Verpflichtung gibt, die auch einklagbar ist, geschieht nicht genug. Freiwilligkeit suggeriert darüber hinaus, dass etwas zusätzlich geleistet wird, wobei jedoch die Maßnahmen oft nur zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften beitragen. Freiwilligkeit ist deshalb aus NRO-Sicht eine geradezu klassische Strategie zur Vermeidung von gesetzlich verbindlichen Regelungen.

Nachhaltige Entwicklung und CSR

Der deutsche Nachhaltigkeitsrat^{vii} definiert **nachhaltige Entwicklung** folgendermaßen: „Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also: Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben.“^{viii} Die drei Dimensionen Soziales, Ökologisches und Wirtschaftliches sollten gleichberechtigt nebeneinander stehen. In der Praxis hat allerdings häufig die Ökonomie Vorrang.

Während nachhaltige Entwicklung auf die gesamte Gesellschaft bezogen ist, geht es bei **CSR** um die Verantwortung eines Unternehmens für eine nachhaltige Entwicklung, die Organisation steht also im Mittelpunkt.^{ix} Dabei betonen die einen mehr die (uneigennützig) Verantwortung eines Unternehmens für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft und des Planeten (Umwelt). Für andere steht der Eigennutz im Vordergrund. „CSR-orientierte

Unternehmen integrieren soziale und ökologische Belange auf freiwilliger Basis... Sie tun das zu ihrem eigenen Nutzen, denn CSR bietet direkte Wettbewerbsvorteile.^x Danach trägt CSR mittel- und längerfristig zur Steigerung des Unternehmenserfolges bei und dient vorrangig dem Zwecke des Risikomanagements^{xi}, denn mit Hilfe von CSR sichert sich das Unternehmen auch das eigene langfristige Überleben. „Corporate Social Responsibility (CSR) ist im 21. Jahrhundert kein schmuckes Beiwerk, sondern ein immer bedeutender werdendes Element moderner Unternehmensführung.“^{xii}

Ob nun CSR uneigennützig im Interesse des Überlebens unseres Planeten geschieht oder eigennützig im Interesse der langfristigen Sicherung eines Unternehmens, ist letztlich eine Frage nach der Moral und den Werten unserer Gesellschaft.^{xiii} Eine KPMG Befragung unter den DAX-30 Unternehmen kam zu dem Ergebnis, dass „compliance“ für alle Unternehmen die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben bedeutet, nur 17 Prozent verstanden unter dem Begriff auch Ethik, Moral oder nachhaltiges Wirtschaften.^{xiv} Natürlich besteht das Interesse von Unternehmen darin, Gewinne zu erzielen, wohl aber kann zwischen verantwortlicher und unverantwortlicher Gewinnerzielung unterschieden werden. Gewinnerzielung ist dann nicht mehr zu akzeptieren, wenn sie auf Kosten von Beschäftigten und der Umwelt geschieht, wenn also der Eigennutz auf Kosten des Gemeinwohls geht. Es ist bemerkenswert, dass zwei bundesdeutsche Ministerien Unternehmen für CSR gewinnen wollen, indem sie den Eigennutz in den Vordergrund stellen. Besonders kritisch wird es jedoch, wenn umgekehrt Ethik als Quelle des Profits benutzt wird^{xv}.

Struktur des Buches

Der Sammelband widmet sich dem Thema Unternehmensverantwortung bzw. Unternehmensrechenschaft und derzeitige Regulierung. Seine Struktur orientiert sich in Teilen an den von John Ruggie vorgelegten und vom UN Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitprinzipien mit den drei Säulen 1) der staatlichen Schutzpflicht zur Einhaltung der Menschenrechte 2) der unternehmerischen Eigenverantwortung, die Menschenrechte einzuhalten und 3) des Zugangs zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für Geschädigte.^{xvi} Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, wie die derzeitigen verbindlichen Instrumente aussehen und wo es Handlungsbedarf auf Seiten des Staates gibt, um seiner staatlichen Schutzpflicht nachzukommen.

Im ersten Kapitel führen Beiträge in die Thematik ein: Zum einen werden die Arbeitsbedingungen in den globalen Lieferketten skizziert und ihre Auswirkungen insbesondere auf die Frauen dargestellt. Zum anderen wird ein Überblick über die Geschichte der Unternehmensverantwortung gegeben und der Frage nachgegangen, was die Aussage „CSR ist freiwillig, aber nicht beliebig“ bedeutet. In einem weiteren einführenden Beitrag werden die UN Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen kritisch aus Nichtregierungs-perspektive kommentiert.

Das zweite Kapitel befasst sich mit der ersten Säule der UN-Leitprinzipien, wo insbesondere bestehende Rechtslücken und der Regulierungsbedarf sowohl auf EU-Ebene als auch in der deutschen Gesetzgebung aufgezeigt werden. Aussagen der von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Edinburgh-Studie^{xvii} insbesondere hinsichtlich der extraterritorialen Dimension der staatlichen Schutzpflicht in Bezug auf multinationale Unternehmen werden dargestellt. Ein Artikel widmet sich der mangelnden Verpflichtung der Unternehmen durch den Staat, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen, und es wird auf den mangelnden Schutz von Menschenrechten bei Handels- und Investitionsgesetzen hingewiesen. Ein weiterer Artikel befasst sich mit der dritten Säule der UN-Leitprinzipien: den Hürden im – deutschen - Recht für Geschädigte aus dem Süden zu klagen.

Im dritten Kapitel wird die erste und dritte Säule der UN-Leitprinzipien am Beispiel von ausgewählten Produktionsländern in Asien (China, Bangladesch, Indien) untersucht. Das Kapitel geht der Frage nach: Wie schützen die Produktionsländer, die aufgrund von niedrigen Löh-

nen multinationale Unternehmen anziehen, ihre Bevölkerung? Welchen Schutz gibt ihnen ihr Staat bei der Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen? Wird das durch die ILO^{xviii} verbriefte Recht auf Organisationsfreiheit in den Ländern gewährleistet? Ein weiterer Artikel untersucht das Better Factories Programm in Kambodscha; es stellt den Versuch eines Staates dar, Kernarbeitsnormen zumindest bei den exportierenden Fabriken flächendeckend einzuführen.

Das vierte und fünfte Kapitel widmet sich der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien, der Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte/Arbeitsrechte in der gesamten Lieferkette sicher zu stellen. **Das vierte Kapitel** gibt einen Überblick über freiwillige CSR- Sozialstandardinitiativen – Unternehmensinitiativen und Multistakeholder-Initiativen – sowie Einschätzungen von anderen CSR-Initiativen wie den OECD-Leitsätzen, ISO 26.000, Global Compact und dem Runden Tisch Verhaltenskodizes. Da es hierzu schon zahlreiche Literatur gibt, sind die Artikel kurz und konzentrieren sich auf die Entwicklungen in letzter Zeit.

Im fünften Kapitel untersuchen die verschiedenen Beiträge die Wirkung von CSR-Maßnahmen einzelner Unternehmen aus den Bereichen Bekleidung, Spielzeug und Elektronik auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Es wird gefragt nach der Wirkung von Verhaltenskodizes, von Sozialaudits und von Trainingsmaßnahmen, die im Auftrag von Einkäufern bei ihren Zulieferern durchgeführt werden. Am Beispiel Bangladesch werden mehrere Trainings – ASDA/GTZ^{xix}, Lidl/GTZ, Tchibo/GTZ - untersucht, die scheinbar ähnlich sind, doch sich letztlich stark unterscheiden. Ein Artikel bewertet kritisch die einseitig die Unternehmensseite unterstützende Arbeit der GIZ. Zwei Artikel widmen sich den CSR Instrumenten der Fair Wear Foundation (FWF). Ein Beitrag untersucht CSR-Maßnahmen in der Spielzeugindustrie, andere analysieren die Wirkungen von CSR-Maßnahmen in der IT Branche. Ein Artikel geht der Frage nach, inwiefern staatliche Regulierungen CSR-Maßnahmen von Unternehmen unterstützen können, und spannt damit wieder den Bogen zur ersten Säule der UN-Leitprinzipien. Das Thema Social Business kann nur am Rande behandelt werden, aber am Beispiel mehrerer Social Business-Projekte von Unternehmen in Bangladesch werden erstaunliche Einblicke vermittelt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es kaum öffentlich zugängliche Wirkungsanalysen von CSR-Maßnahmen gibt^{xx}– die wohlthuende Ausnahme stellt das WE Projekt von Tchibo dar, das sich um Transparenz bemüht. Unternehmen führen entweder keine Wirkungsanalysen ihrer CSR-Maßnahmen durch oder veröffentlichen sie nicht. Hier besteht offenbar große Angst vor Transparenz.

Genau diesem Thema widmet sich das **sechste Kapitel**. Es fragt zum einen nach der Rolle der VerbraucherInnen und der Suche nach glaubwürdigen Informationen und zeigt die Problematik des Labeldschungels auf. Zum anderen untersuchen mehrere Beiträge die Berichtsformate von Unternehmen über ihre Geschäftstätigkeit. Die Herstellung von mehr Transparenz ist u.a. eine CSR-Maßnahme, womit Unternehmen nachweisen können, dass sie ihrer Pflicht zur Verhinderung von Arbeitsrechtsverletzungen nachgekommen sind. Sinnvoll ist eine solche Berichterstattung vor allem dann, wenn sie nach einheitlichen umfassenden Kriterien erstellt wird. Erste Empfehlungen zur Verpflichtung von Unternehmen, über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Umwelt und Gesellschaft zu berichten, gibt es auf EU-Ebene, wie ein Artikel darlegt. Andere Artikel zeigen, wie es unsere Nachbarländer mit Offenlegungspflichten halten, welche Stärken und Schwächen ein so genanntes „integriertes reporting“ vorweist und welche Aussagekraft die Berichte nach der Global Reporting Initiative (GRI) haben.

Im **siebten Kapitel** werden die Forderungen an die Bundesregierung dargestellt, die sich aus den kritischen Beiträgen des Buches zur ungenügenden Regulierung von Unternehmenstätigkeit in Drittländern ergeben. Die Forderungen richten sich an die Politik, Gesetzeslücken zu füllen, damit Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht durch mehr Transparenz nachkommen, damit Geschädigte in Deutschland/Europa ihre Rechte einklagen können und So-

zialstandards und Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden.

Die UN Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen - Ist das Glas halb voll oder halb leer?

von Elisabeth Strohscheidt

Am 16. Juni 2011 nahm der UN-Menschenrechtsrat auf seiner 17. Sitzung die UN-Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen an.^{xxi} Sie sind das Ergebnis der sechsjährigen Arbeit des Harvard Politik-Professors und UN-Sonderbeauftragten zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte^{xxii}, John Ruggie. Die Leitprinzipien dienen der Operationalisierung des Referenzrahmens zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen, den Ruggie dem Menschenrechtsrat im April 2008 vorgestellt hatte.

Vorgeschichte

Die Berufung John Ruggies durch den UN-Generalsekretär erfolgte 2005 auf Empfehlung der damaligen UN-Menschenrechtskommission. Diese hatte zuvor den von ihrem eigenen Expertengremium vorgelegten Entwurf von 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ohne vorherige inhaltliche Diskussion verworfen.^{xxiii} Damit war erneut ein Versuch gescheitert, innerhalb der UN zu einem international verbindlichen Regelwerk zu gelangen, das außerhalb der ILO auch übergreifende Fragen der menschenrechtlichen Verantwortung und Kontrolle transnationaler und anderer Wirtschaftsunternehmen beinhaltete. Bereits in den 1960er und 1970er Jahren waren die in der Gruppe der G77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer mit ihrer Forderung gescheitert, das Verhalten von Konzernen auf internationaler Ebene zu regulieren.^{xxiv} Statt Kontrolle wurde die Deregulierung zum Mantra der internationalen Politik der 1980er und 1990er Jahre. Statt verbindlicher Regeln für Unternehmen gewann der Gedanke der „Partnerschaft mit der Wirtschaft“ an Einfluss. Vor diesem Hintergrund, insbesondere der polarisierten Diskussion um die o.g. UN-Normen zur Unternehmensverantwortung, übernahm Ruggie 2005 sein Mandat.

Der UN-Sonderbeauftragte sollte insbesondere Standards in Hinsicht auf die menschenrechtliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht (*corporate responsibility and accountability*) von Unternehmen identifizieren und bewerten sowie sich zur Rolle der Staaten und ihrer Verantwortung zur effektiven Kontrolle von transnationalen und anderen Wirtschaftsunternehmen äußern. Ursprünglich auf zwei Jahre befristet, wurde sein Mandat 2007 um ein Jahr und 2008 um weitere drei Jahre verlängert.

Inhalt und Bewertung von Referenzrahmen und Leitprinzipien

Eine wesentliche Ursache für die bestehenden Probleme im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sieht Ruggie in der mangelnden Steuerungs- und Regulierungsfähigkeit der Staaten. „The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization – between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences. These governance gaps provide the permissive environment for wrongful acts by companies of all kinds without adequate sanctions or reparation. How to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights is our fundamental challenge.“, so der Sonderbeauftragte 2008 in seinem Bericht an den UN Menschenrechtsrat.^{xxv} Der Menschenrechtsrat begrüßte den vorgelegten Referenzrahmen „Protect, Respect and Remedy“ und bat den Sonderbeauftragten, bis zur 17. Tagung des Rates im Mai/Juni 2011 Vorschläge zur Operationalisierung zu erarbeiten.

Der „Protect, Respect and Remedy“ Referenzrahmen baut auf drei Säulen auf: Er enthält erstens die staatliche Pflicht, die Menschenrechte zu schützen, auch gegen Übergriffe durch

Dritte, wie etwa Unternehmen (*state duty to protect*). Diese Schutzpflicht der Staaten ist völkerrechtlich verbindlich. Die zweite Säule des Referenzrahmens befasst sich mit der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten (*corporate responsibility to respect*). Hierbei handelt es sich nach Überzeugung von Ruggie um eine moralische Pflicht, deren Erfüllung auch im eigenen Interesse der Unternehmen liegt. Die dritte Säule seines Modells befasst sich mit dem (mangelnden) Zugang von Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Wiedergutmachung und Entschädigung (*access to remedy*).

Stärken und Schwächen^{xxvi}

Eine Stärke des Referenzrahmens liegt in der Betonung der Staatenverantwortung zur Kontrolle und Regulierung der Unternehmen. Staaten werden unter anderem aufgefordert, bestehende Gesetze zum Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen durchzusetzen sowie regelmäßig zu überprüfen, ob die Gesetze ausreichen und entsprechende Lücken zu schließen. Die Staaten sollen auch sicherstellen, dass Investitions- und Handelsabkommen nicht zur Einschränkung und Gefährdung der Menschenrechte führen und der Vergabe von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung menschenrechtliche Kriterien zugrunde liegen. Eine weitere Stärke liegt in der expliziten Bestätigung, dass Unternehmen alle Menschenrechte verletzen können, so z.B. auch das Recht auf Nahrung, auf sauberes Wasser, auf Gesundheit, auf freie Meinungsäußerung oder Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit.

Ruggie fordert die Unternehmen auf, die menschenrechtlichen Folgen (*impact*) ihres Handelns im Vorfeld abzuschätzen und sicherzustellen, dass kein Schaden angerichtet wird (*do-no-harm*). Im Sinne eines effektiven menschenrechtlichen Risikomanagements rät Ruggie den Unternehmen zur nötigen Sorgfaltspflicht (*due diligence*). Dazu gehören Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen. Die Verantwortung des Unternehmens umfasst dabei die gesamte Wertschöpfungskette sowie das gesellschaftliche Umfeld.

Leider sind die Empfehlungen in den Leitprinzipien an einigen Stellen schwächer als die Empfehlungen im Referenzrahmen von 2008. Dies betrifft u.a. Fragen der Verantwortung für die Wertschöpfungskette wie auch die extraterritorialen Staatenpflichten. In einer gemeinsamen Erklärung hatten rund 125 Nichtregierungsorganisationen^{xxvii} im Januar 2011 auf Schwachstellen im Entwurf der Leitprinzipien hingewiesen. Einer der Kritikpunkte betraf die konservative Interpretation extraterritorialer Staatenpflichten, ein anderer die Betonung nicht-juristischer Maßnahmen in Fragen des Zugangs der Opfer zu Wiedergutmachung und Entschädigung. Zwar betont Ruggie die Bedeutung des Rechtsweges für den Opferschutz, die konkreten Empfehlungen beziehen sich jedoch vor allem auf Beschwerdemechanismen der Unternehmen selbst. Auch das international verankerte Recht auf Entschädigung als substantieller Bestandteil des Rechts auf Wiedergutmachung werde in den *Guiding Principles* nicht hinreichend bestärkt. Andererseits legen die *Guiding Principles* zumindest Effektivitätskriterien für staatliche und nicht-staatliche Beschwerdemechanismen fest.

Viele Organisationen der Zivilgesellschaft hatten auf eine stärkere Vision gehofft. Ein klares Bekenntnis zur Weiterentwicklung internationaler Rechtsnormen bleibt Ruggie – mit Ausnahme auf Konfliktregionen - schuldig. Seine Empfehlungen sind vor allem nationalstaatlich umzusetzen, doch die Probleme sind global. Was Ruggies Konzept ebenfalls fehlt, ist die Beziehung der Säulen aufeinander. So fehlt z.B. eine klare Aufforderung an die Staaten, im Rahmen ihrer Schutzpflicht die von den Unternehmen geforderte *due diligence* falls nötig auch über Gesetze oder Sanktionen durchzusetzen. Insbesondere die dritte Säule seines Modells bleibt zu schwach, um den im Referenzrahmen 2008 analysierten „Flickenteppich“ bestehender Maßnahmen zum Opferschutz zu einem vollständigen Schutzsystem weiterzuentwickeln, wie Ruggie es selbst gefordert hatte.

Der Sonderbeauftragte bezeichnete seinen Ansatz als „prinzipientreuen Pragmatismus“. Er hat ihm breiten Konsens in der UN gesichert und Zustimmung von Seiten namhafter Unternehmen und Verbände. Der Preis war eine inhaltliche Schwächung von Rahmenwerk und

Leitprinzipien. Gemessen an der Herausforderung bleiben die vorgelegten Prinzipien insgesamt bescheiden. Vielleicht sind sie gerade deshalb mehrheitsfähig und umsetzbar.

Ausblick auf das Nachfolgemandat

Am 23. September 2011 ernannte der UN Menschenrechtsrat als Nachfolge für John Ruggie eine fünfköpfige Arbeitsgruppe.^{xxviii} Sie steht vor großen Herausforderungen. Ihr Mandat ist auf die Verbreitung und Umsetzung der Prinzipien ausgerichtet. Welche Rolle das „Multi-Stakeholder-Forum“, das einmal im Jahr unter Leitung der Arbeitsgruppe für zwei Tage zusammenkommen soll, spielen wird, ist noch unklar. Ruggie hat die *Guiding Principles* als „Wie“, und das *Framework* von 2008 als das „Was“ der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen bezeichnet. In der Diskussion im Menschenrechtsrat wurden die *Guiding Principles* jedoch häufig als globaler Rahmen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte bezeichnet – der sie nicht sind. Sie können ein Mindeststandard sein, ein „Ende vom Anfang“^{xxix}, wie Ruggie selbst am 30.5.2011 vor der UN sagte. Die konsequente Umsetzung der Prinzipien kann den Opferschutz einen großen Schritt nach vorne bringen. Deshalb verdienen sie Unterstützung. Mittel- und langfristig wird die UN jedoch einen Sondermechanismus zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte brauchen, der auch die Lücken in den *Guiding Principles* identifizieren und Vorschläge zu deren Schließung unterbreiten kann. In der UN-Debatte im Juni 2011 hatten sich einige Regierungen offen für einen stärkeren internationalen Rechtsrahmen ausgesprochen, darunter Ägypten, Ecuador, Ghana und Südafrika. Die von Ruggie analysierten *global governance gaps* werden mittel- und langfristig auch *global governance solutions* brauchen.

Zusammenfassung der Beiträge aus den einzelnen Kapiteln des Sammelbandes und Fazit

von Gisela Burckhardt

Kapitel 2: Staatliche Schutzpflicht und Rechtsschutz in Europa, insbesondere in Deutschland

Die Beiträge zeigen rechtliche Probleme und Regelungslücken in mehreren Bereichen auf.

Regulierungslücke: Unzureichende extraterritoriale staatliche Schutzpflichten. Inwieweit sich aus dem geltenden Recht extraterritoriale Schutzpflichten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen europäischer Unternehmen in Drittstaaten ableiten lassen, bleibt umstritten. Im Umweltschutz oder der Korruptionsbekämpfung hat die internationale Staatengemeinschaft schon vergleichbare Schutzpflichten anerkannt. Im Bereich des Menschenrechtsschutzes bleibt das gegenwärtige europäische Regelungssystem lückenhaft und unzureichend. Wenn z.B. Zulieferer von multinationalen Unternehmen Arbeitsrechte in Drittländern verletzen, können dafür die Auftraggeber in der EU derzeit generell nicht zur Rechenschaft gezogen werden.

Unzureichender Rechtsschutz: Für Geschädigte aus Drittstaaten ist es derzeit überaus schwierig, vor deutschen Gerichten Rechtsschutz in Bezug auf extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen europäischer Unternehmen zu erlangen. Anders als im anglo-amerikanischen Rechtskreis, ist es in Deutschland unmöglich, Sammelklagen von größeren Opfergruppen einzureichen. Einzelklagen sind aufgrund des hohen Prozesskostenrisikos finanziell kaum möglich. Die derzeit zur Verfügung stehenden Rechtsmittel bieten den Betroffenen keinen effektiven Schutz und keine hinreichende Kompensation.

Mangelnde Politikkohärenz zwischen Investitionsschutz und Menschenrechten: 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. Während bilaterale Verträge (BIT) einerseits ausländischen Investoren einen umfassenden Rechtsschutz (z.B. vor Enteignung) bieten, verpflichten sie andererseits Investoren nicht dazu, eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Die Angst vor Kompensationsforderungen hindert Staaten daran, ökologische, soziale und menschenrechtliche Regulierungen gegenüber Unternehmen einzufordern. Unternehmen müssen sich zudem nicht zum Inhalt der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bekennen, sondern müssen diese lediglich „zur Kenntnis“ nehmen.

Sozialklauseln als Feigenblatt in der Handelspolitik: In bilateralen Handelsabkommen der EU werden zwar Kapitel zur Wahrung der Kernarbeitsnormen und anderer Sozialstandards aufgenommen, aber wirksame handelspolitische Sanktionen hat kein Handelspartner zu befürchten. Bilaterale Handelsabkommen können selbst eine Bedrohung darstellen, wenn z.B. die Arbeitsbedingungen in der Produktion durch verschärften Wettbewerb verschlechtert werden. Dann helfen dagegen auch keine Sozialklauseln. Sozialklauseln dürfen nicht als soziales Feigenblatt für eine unsoziale Handelspolitik dienen. Das Allgemeine Präferenzsystem, mit dem die EU niedrigere Zollsätze für den Import auf den EU Markt gewährt, enthält zwar Menschenrechts- und Umweltklauseln, die bei schwerwiegenden Verletzungen von Arbeits- und Menschenrechtsabkommen ausgesetzt werden können. Allerdings wird kritisiert, dass dieses Instrument nicht anhand objektiver Kriterien, sondern je nach politischer Opportunität angewendet wird. Dadurch verliert das Instrument an Glaubwürdigkeit.

Fazit

Es gibt bei den extraterritorialen staatlichen Schutzpflichten, beim Rechtsschutz für Geschädigte sowie in der Außenwirtschaftsförderung und der Handelspolitik großen Regulierungsbedarf.

Kapitel 3: Mangelnder Schutz der Betroffenen

Die Beiträge über die Arbeitsgesetze in China, Indien und Bangladesch machen deutlich, dass alle Länder eine relativ gute Arbeitsgesetzgebung haben. Auch in China hat sich die rechtliche Lage der ArbeiterInnen mit dem neuen Arbeitsvertragsgesetz vom Januar 2008 verbessert, dennoch herrschen in allen drei Ländern immer noch unmenschliche Arbeitsbedingungen, wie die Berichte zeigen. Das Problem liegt in der mangelnden Durchsetzung von Rechten durch die staatlichen Behörden und in einem fehlenden wirksamen Rechtsschutz für die betroffenen Beschäftigten. Mangelnde Kontrollen, schwach ausgebildete Rechtsstaatsstrukturen, unterbesetzte und unterfinanzierte Gerichte, Korruption und Vetternwirtschaft sind weit verbreitet.

Mangelnde Kontrolle: Unternehmen werden vom Staat nicht oder völlig unzureichend kontrolliert. In Bangladesch gibt es nur 80 Inspektoren für 24.229 registrierte Textilfabriken, d.h. ein Inspektor müsste rein rechnerisch rund 300 Fabriken kontrollieren.

Enge Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik: In Bangladesch sitzen viele Textilfabrikbesitzer in der Regierung und haben oft sogar Einfluss auf die Geheimdienste. In China besteht oftmals auf lokaler Ebene eine enge Verflechtung zwischen Parteikomitee und Unternehmensmanagement.

Unqualifiziertes und politisch beeinflusstes Gerichtswesen: In China herrscht vielerorts eine unzureichende Professionalität der Schiedsrichter. Schiedsgerichte unterliegen häufig der politischen Einflussnahme zugunsten eines positiven Investitionsklimas. In Indien und Bangladesch ist dies nicht anders, Richter werden bestochen. Kommt es doch einmal zu Bestrafungen, ist die Strafe so niedrig, dass Unternehmer ihre Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen fortsetzen können.

Der **Rechtsweg** verursacht einzelnen Betroffenen hohe Kosten und ist langwierig, Sammelklagen sind nicht möglich. Für Kollektivbeschwerden von ArbeiterInnen bietet das bestehende System in allen Ländern keine Rechtsmittel. In China ermöglicht das neue Arbeitskonfliktgesetz immerhin kostenlose Schlichtungs- und Schiedsverfahren, das Instrument wird aber noch zu wenig genutzt. In Indien dürfen die klagenden ArbeiterInnen, solange ein Prozess läuft, keine Arbeit in einer anderen Fabrik aufnehmen und erhalten nur noch den Basislohn ohne Zulagen, wovon keine ArbeiterIn leben kann.

Das **Vereinigungsrecht und Streikrecht** ist zwar formal in Indien und Bangladesch anerkannt, kann aber in den Fabriken faktisch nicht ausgeübt werden, da diejenigen, die versuchen sich zu organisieren, entlassen werden. In Bangalore gibt es faktisch keine Gewerkschaften in den Fabriken, in Bangladesch ist es ähnlich. In China sind die Unternehmen stark mit dem Parteikomitee verbunden, GewerkschaftsvertreterInnen beziehen ihr Gehalt von den Unternehmen, genießen aber keinen Kündigungsschutz aufgrund der Gewerkschaftszugehörigkeit..

Kambodscha unternimmt mit seinem Better Factories Programm den Versuch, die Produktivität zu erhöhen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, bezieht allerdings nur die exportierenden Fabriken (derzeit 363) und nicht deren Subunternehmen mit ein. Der Ansatz will die gesamte Exportindustrie zu Mindestsozialstandards verpflichten, nicht jedoch zu weiter reichenden ILO Konventionen. Die zahlreichen Ohnmachten von Näherinnen im August 2011 lassen Zweifel an der Wirksamkeit des Programms aufkommen. Das Hauptgewicht des Programms liegt bei den von Consultings durchgeführten Fabrikkontrollen (audits) und Trainingsmaßnahmen. Staatliche Aufsicht bleibt weiterhin ungenügend, Gewerkschaften werden vom Programm nicht geschult und gestärkt und Geschädigte haben keinen verbesserten Zugang zu Rechtsmitteln. So haben sich auch die Arbeitsbedingungen nicht wesentlich verbessert.

Fazit

Die erste und dritte Säule der UN-Leitprinzipien, nämlich die Pflicht des Staates, seine BürgerInnen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen und das Recht der Betroffenen auf Wiedergutmachung und Entschädigung werden beide weitgehend in allen drei Produktionsländern massiv verletzt.

Kapitel 4: Freiwillige CSR Initiativen zur Umsetzung von Unternehmensverantwortung

Die im Jahr 2011 erfolgte Revision der **OECD-Leitsätze** wird einerseits als Erfolg bewertet, da sie ebenso wie Ruggie dazu auffordern, dass die Arbeits- und Menschenrechte in der gesamten Lieferkette bei allen Operationen und Geschäftsbeziehungen eingehalten werden sollen. Ein Kapitel über Menschenrechte wurde neu aufgenommen. Firmen werden angehalten, Schritte zu unternehmen, um ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, auch gegenüber Dritten und nicht nur im Kerngeschäft. Andererseits sehen die OECD Leitsätze keine Sanktionen bei Nichteinhaltung vor, die Vorgaben sind also nicht verbindlich. Einerseits werden zwar höhere Transparenzanforderungen an die nationalen Kontaktstellen gestellt, andererseits können diese weiterhin beim Wirtschaftsministerium wie in Deutschland und der Schweiz angesiedelt bleiben, womit gewisse Interessenkonflikte bestehen bleiben.

Der Artikel zum **Global Compact** (GC) stellt die Frage, ob das sich selbst als Lern- und Dialogforum verstehende Gremium letztlich nur ein „bluwashing“ ist, da Unternehmen trotz Verstößen gegen Prinzipien des GC Mitglied bleiben können. Der GC hat in den letzten Jahren Konsequenzen gezogen und mehr als 1000 Unternehmen von der Mitgliederliste gestri-

chen, die ihrer Berichtspflicht nicht nachkamen. Dennoch bleibt es ein schwaches Instrument, da es auf Selbstauskünften der Unternehmen beruht.

Der neue Leitfaden für gesellschaftliche Verantwortung, **ISO 26.000**, ist kein neuer Zertifizierungsstandard. Er ist in einem fünfjährigen Prozess unter Beteiligung von 90 Ländern und Hunderten von Experten aus verschiedenen Organisationen entwickelt worden. Die Richtlinie empfiehlt, Zulieferern faire Preise zu zahlen und angemessene Lieferzeiten einzuräumen. Allerdings sieht die Richtlinie keinerlei Überprüfung vor, Unternehmen können sich auf die Einhaltung von ISO 26.000 berufen, ohne es in Wirklichkeit zu tun, womit die Gefahr des Greenwashings besteht.

Der **Runde Tisch Verhaltenskodizes** ist eine Informations- und Dialogplattform verschiedener Stakeholder, die einen Beitrag zur breiteren Anwendung von Sozialstandards und Verhaltenskodizes in Entwicklungs- und Schwellenländern leisten will. Allerdings ist der Runde Tisch ein Dialogforum ohne Biss. Projekte wurden ohne die Einbeziehung von deutschen Gewerkschaften und NRO durchgeführt, andere Projektvorschläge zu existenzsichernden Löhnen oder Beschwerdesystemen sind am Konsensprinzip gescheitert.

Der Beitrag über Business (BSCI)- und Multistakeholder (MSI)-**Sozialstandardinitiativen** zeigt die Unterschiede zwischen den Initiativen anhand von fünf Kriterien auf. Beim Kriterium Transparenz wird an BSCI kritisiert, dass die Auditergebnisse nur aggregiert veröffentlicht werden und eine Kausalität zwischen dem BSCI System und der Verbesserung von Arbeitsbedingungen hergestellt wird, die wissenschaftlich unseriös sei. Aber auch die Multistakeholder Initiative ETI berichtet über Wirkungen nur in aggregierter Form, wohingegen bei FWF und FLA Details auf Mitgliederebene veröffentlicht werden, was eine größere Transparenz herstellt.

Fazit

Die Beiträge machen deutlich, dass freiwillige CSR-Initiativen wichtig sind, um das Bewusstsein über Sozialstandards und Menschenrechte zu schärfen. Sie stellen aber auch klar, dass es unverbindliche Instrumente sind. Da ihre Mitglieder keiner Kontrolle unterliegen, besteht die Gefahr des Missbrauchs und des Schönfärbens. Viele Beiträge kommen deshalb zu dem Ergebnis, dass die freiwilligen CSR-Initiativen durch verbindliche Regeln für Unternehmensverantwortung ergänzt werden müssen.

Kapitel 5: CSR-Maßnahmen von Unternehmen und ihre Wirkungen

Die ersten beiden Beiträge dieses Kapitels stellen die Wirkungen von Verhaltenskodizes und Sozialaudits in Hinblick auf Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Frage. Der Beitrag aus Indien macht deutlich, dass Verhaltenskodizes oft den Vorwand liefern, um gewerkschaftliche Organisation in den Fabriken zu unterbinden und stattdessen unternehmensnahe Arbeiterkomitees einzusetzen. Der nächste Artikel fasst in zehn Punkten die Kritik an Sozialaudits von Seiten der Kampagne für Saubere Kleidung zusammen, nämlich dass Audits nur zu einer begrenzten Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen können.

Weitere Artikel untersuchen die Wirkungen von freiwilligen CSR-Maßnahmen einzelner Unternehmen am Beispiel von Trainings über Sozialstandards für Produzenten, die ASDA, Lidl und Tchibo jeweils in Kooperation mit der GIZ in Bangladesch durchführten. So entwickelte die GIZ mit dem britischen Unternehmen ASDA ein Pilotprojekt zur Produktivitätssteigerung sowie ein Training mit Zulieferern von Lidl in Bangladesch. Beide Trainings unterscheiden sich von dem als Public Private Partnership (PPP) durchgeführten WE Training von Tchibo/GIZ. Letzteres zielte insbesondere auf die Entwicklung von Kommunikation und Vertrauen ab, wurde als eines der wenigen Trainings extern evaluiert, dessen Ergebnisse auch der

Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurden. Der Beitrag über das von der GIZ durchgeführte Training im Auftrag von Lidl analysiert gleichzeitig kritisch die Rolle der GIZ, der vorgehalten wird, einseitig die Unternehmensseite in Bangladesch und in anderen Ländern, z.B. bei den zahlreichen Runden Tischen im Rahmen des Pilotprojekts mit der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels, unterstützt zu haben. Es ist erstaunlich, dass es trotz vieler Trainings und nicht unerheblicher Summen, die die Unternehmen investieren, keine öffentlich zugänglichen Evaluierungen über die Wirkungen der CSR-Maßnahmen gibt. Man muss davon ausgehen, dass es sie gibt, aber offenbar sind die Ergebnisse für die Unternehmen so ungünstig, dass sie sich scheuen, sie öffentlich zu machen.

Zwei Artikel widmen sich den beiden von der Fair Wear Foundation (FWF) entwickelten Instrumenten „Management System Audits“ und „Beschwerdesysteme“ am Beispiel einer Fabrik in China. Die Autorin kommt zu der Erkenntnis, dass die Schaffung von besseren Arbeitsbedingungen letztendlich von der Überzeugung des lokalen Managers abhängt, der CSR als Marketinginstrument entdeckt hat, wobei die FWF unterstützend wirken kann. Im Interview erklären Vertreter von „hess natur“ die Lohnleiter der FWF, eine Methode, mit der in systematischen Schritten die Löhne angehoben werden sollen. hess natur stellte bei einer Untersuchung aller seiner Lieferanten fest, dass die Probleme der niedrigen Bezahlung nicht in China am größten sind, wo die Bezahlung ihrer Lieferanten sogar über dem asiatischen Grundlohn liegt und dass Audits allein zu keiner Lohnerhöhung führen.

Der Bericht über die Spielzeugindustrie beschreibt den vom Weltverband der Spielzeugindustrie initiierten ICTI CARE-Prozess als intransparent. Die ICTI CARE Foundation weigert sich zudem, Stichprobenkontrollen durchzuführen. Fallstudien weisen in zertifizierten Fabriken Verstöße gegen chinesisches Arbeitsrecht nach. Da Ergebnisse von Audits nicht offen gelegt werden, können die Auswirkungen des ICTI CARE-Prozesses auf die Arbeitsbedingungen in den chinesischen Spielzeugfabriken letztlich nicht beurteilt werden.

Im Interview berichtet die Koordinatorin von SACOM, einer NRO in Hongkong, über Arbeitsrechtstrainings bei zwei Zulieferern von Hewlett Packard (HP) in China. Obwohl das Training kurz war und eine ArbeiterIn nur jeweils einmal an einem Training teilnehmen konnte, gab es Erfolge in einem Betrieb wie z.B. Reduzierung der hohen Anzahl und mehr Transparenz bei der Abrechnung der Überstunden. Letztlich aber bleiben Wirkungen eines solchen Trainings begrenzt und die Koordinatorin meint: „Entscheidend wäre ein starkes gesetzliches Regelwerk, das von einem demokratischen Staat in Kraft gesetzt wird.“

Die Bedeutung von Gesetzen hebt auch der Beitrag über das Projekt makeITfair vor, das die Produktion von Unterhaltungselektronik und Laptops unter die Lupe nimmt. Durch Druck des Projektes untersuchten Elektronikhersteller zum ersten Mal, woher ihre Rohstoffe kommen und unter welchen Arbeitsbedingungen sie abgebaut werden. Das Projekt prüfte auch die Arbeitsbedingungen in Zulieferfabriken von Handyfirmen in China und den Philippinen. Trotz einiger Verbesserungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, sind die grundlegenden Probleme unverändert (wie Löhne unter dem Existenzminimum, massive Überstunden, keine gewerkschaftliche Vertretung). Fortschritte gibt es immer nur, wenn Projekte Druck machen oder wenn es Gesetze gibt, wie z.B. das von den USA im Juli 2010 verabschiedete „Dodd-Franc-Act“, das verbietet, in die USA Produkte einzuführen, in denen Rohstoffe aus Konfliktregionen verbaut sind. Plötzlich bemühten sich Unternehmen um Sicherheit, wobei allerdings die sozialen und ökologischen Bedingungen des Rohstoffabbaus dabei keine Rolle spielen. Es zeigt aber, dass Gesetze eine hohe Wirkung haben.

Der Komplementarität von freiwilligen Maßnahmen der Unternehmen und staatlichem Vorgehen geht der Artikel über Elektronikunternehmen in Osteuropa nach. Effiziente staatliche Institutionen in den Produktionsländern sind der wichtigste Einflussfaktor für die Einhaltung von CSR-Standards, so das Ergebnis von Recherchen. Arbeitsgesetze und funktionierende Aufsichtsbehörden in den ehemaligen sozialistischen Staaten schützen noch heute die Vollzeitbeschäftigten. Eine Erosion dieses Schutzes vollzieht sich jedoch derzeit bei den Zeitar-

beitskräften. Dennoch sieht die Autorin großes Potential für Verbesserungen durch Koordination zwischen Regierungen, Konzernen und lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Der letzte Artikel berichtet über Nachforschungen bei so genannten „Social Business“ in Bangladesch am Beispiel von Danone, BASF, adidas und Otto und kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Unternehmenstätigkeiten nicht nur unsoziale Folgen haben, sondern darüber hinaus offenbar dazu dienen, Marktanalysen zu machen, um sich einen neuen Markt unter dem Deckmantel des „Sozialen Geschäfts“ zu erschließen.

Welche Wirkungen haben also CSR-Maßnahmen von Unternehmen?

1. Für die meisten Unternehmen besteht CSR allein darin, ihren Produzenten Verhaltenskodizes aufzulegen und diese mit Hilfe von Audits zu prüfen. Inzwischen zeigen ausreichend viele Studien, dass diese Instrumente nicht zu einer wesentlichen Verbesserung von Sozialstandards beitragen.
2. Einige Unternehmen führen deshalb Trainings für ihre Produzenten durch, in der Regel jedoch ohne Einbezug von Gewerkschaften und NROs. Die Wirkungen sind unbekannt, da sie nicht (mit Ausnahme des WE Projekts von Tchibo/GTZ) veröffentlicht werden. Man kann aber generell schlussfolgern, dass es von der Überzeugung der lokalen Managementleitung abhängt, ob sie die Einhaltung von Sozialstandards für wichtig halten, ob als CSR Marketinginstrument für Einkäufer oder aus innerer Überzeugung. Die Bereitschaft der Einkäufer, über Preise und Lieferbedingungen zu verhandeln, spielt hierbei sicherlich eine zentrale Rolle.
3. Funktionierende Aufsichtsbehörden und Rechtsstaatlichkeit in den Produktionsländern sind komplementär zu sehen zu den Versuchen einzelner Unternehmen, mit Trainingsmaßnahmen und Kontrollen Produzenten zur Einhaltung von Sozialstandards zu verpflichten.
4. Gesetze wie der „Dodd-Franc-Act“ führen in kurzer Zeit zu einem veränderten Einkaufsverhalten der Unternehmen, was in jahrzehntelanger mühsamer Kleinarbeit nicht erreicht wird.
5. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt (hier dargestellt am Beispiel eines Projekts in Bangladesch) vornehmlich Unternehmensverbände und vergibt die Chance, als Vermittlerin zu wirken.

Kapitel 6: Transparenz – Eine Voraussetzung für Unternehmensverantwortung

Der erste Beitrag zu diesem Kapitel entlarvt die Idee vom „**politischen oder strategischen Konsum**“ als schlaue **Marketingstrategie** für wohlhabende und gebildete Käuferschichten. VerbraucherInnen sind aufgrund der Flut an Informationen überfordert, denen sie zu Recht misstrauen, auch die Überarbeitung des Verbraucherinformationsgesetzes wird vermutlich keine Klarheit schaffen.

Auch der Beitrag über die **Labels** zeigt die Schwierigkeit, die Wahrheit über die Herstellungsbedingungen von Waren zu erfahren. Einer Untersuchung der Stiftung Warentest über Adidas widersprachen andere Recherchen und dem Internetportal „Kompass Nachhaltigkeit“, das im Auftrag des BMZ 2011 geschaffen wurde, werden gravierende Mängel attestiert.

Die folgenden vier Beiträge widmen sich verschiedenen Formen der freiwilligen Berichterstattung von Unternehmen zum einen in einzelnen europäischen Ländern, zum anderen hinsichtlich der Inhalte (GRI und Nachhaltigkeitsaccounting). Der Beitrag zu **Offenlegungspflichten für Unternehmen in Deutschland** zeigt die Grenzen der derzeitigen Regelung mit einer freiwilligen Berichterstattung auf. Die Übernahme der im Jahr 2003 verabschiedeten Modernisierungsrichtlinie der EU-Richtlinie zur Offenlegung von sozialen und ökologischen Auswirkungen der Tätigkeit von Unternehmen in deutsches Recht fordert eine Offenlegung nur, soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs von Bedeutung ist. Hierüber kann jedes Unternehmen selber urteilen. Inzwischen aber wird auf EU-Ebene eine Überarbeitung

der Richtlinie vorbereitet, die eine stärkere Berücksichtigung von nicht-finanziellen Leistungsindikatoren erwarten lässt.

Die Modernisierungsrichtlinie der EU hat **andere EU Mitgliedsländer** (Dänemark, Schweden, Holland) veranlasst, ihre Unternehmen aufzufordern, über Auswirkungen ihrer Tätigkeit nach dem Prinzip „Comply or explain“ zu berichten. Die Verpflichtungen gehen weiter als in Deutschland, sind aber auch hier relativ schwach formuliert.

Der Beitrag über **Nachhaltigkeitsaccounting** benennt beispielhaft anhand der Initiative von EFFAS -Dachverband von Finanzanalysten in Europa – drei Problemfelder beim Versuch, qualitative Informationen zu den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung in quantitative Informationen umzuwandeln. Der Beitrag folgert, dass die interessen- und adressatengeleitete Initiative von EFFAS wenig zu einer ganzheitlichen Sichtweise auf Unternehmen beiträgt. Dagegen hat der „integrated reporting Ansatz“ den Anspruch, nicht nur einzelne Indikatoren (KPIs) isoliert im jährlichen Geschäftsbericht bereitzustellen, sondern sie in ihren Wechselwirkungen aufeinander darzustellen. Skepsis bleibt allerdings auch hier hinsichtlich der Reduktion von Nachhaltigkeit auf nur einige KPIs.

Die **Global Reporting Initiative (GRI)**, ein Standardformat für nachhaltige Berichterstattung auf freiwilliger Basis, wird beispielhaft anhand der Berichte von Adidas und Puma dargestellt. Die der GRI zugrunde liegende – wenn auch eingeschränkte – Vergleichbarkeit einzelner Leistungsindikatoren für alle Stakeholder bietet einen Zugewinn an Transparenz und Information. Allerdings sollten auch die Grenzen dieser Form der Berichterstattung bewusst sein: Sie dokumentiert die Einhaltung vorgegebener Standards, die mit Hilfe von Audits ermittelt werden und zeigt nicht unbedingt die tatsächliche Lage der Beschäftigten. Die Standardisierung birgt zudem die Gefahr der zu starken Vereinfachung in sich.

Fazit

Eine Offenlegungspflicht für Unternehmen zu den ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Aspekten ihres Kerngeschäfts, also über nicht-finanzielle Indikatoren, existiert in keinem europäischem Land in ausreichendem Maß, wird aber dringend benötigt.

Kapitel 7: Schlussfolgerungen und Forderungen an die Bundesregierung

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 Reputationschadens durch unethisches, wenngleich nicht rechtswidriges Verhalten“* sagt KPMG-Partner Oliver Engels.^{xxx} 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“^{xxxii} 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^{xxxii}:

1. Unzureichende extraterritoriale staatliche Schutzpflichten

Im Bereich des Menschenrechtsschutzes bleibt das gegenwärtige europäische Regulationssystem 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 öf-

fentliche 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 Mandataren, 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 bie-

ten 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.^{xxxiii} 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.

Anmerkungen

-
- ⁱ Siehe hierzu die Informationen von CorA und dem Dachverband der kritischen Aktionäre über BP, RWE, Daimler und Deutsche Bank, <http://www.kritischeaktionäre.de>
- ⁱⁱ IKEA spendete im August 2011 an UNHCR 43 Mio Euro
- ⁱⁱⁱ Ruggie, 2011 S. 8
- ^{iv} EU Kommission, 2011, S. 7ff
- ^v Das Bundeskabinett beschloss im Oktober 2010 den so genannten Aktionsplan CSR, der auf Empfehlungen des nationalen CSR Forums beruht und der insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen mit der Notwendigkeit von CSR vertraut machen soll, BMAS, 2010
- ^{vi} Grußwort von Rainer Brüderle in der Beilage zu CSR der Wochenzeitung Die ZEIT vom Mai 2011
- ^{vii} Der Rat für nachhaltige Entwicklung wurde 2001 von der Bundesregierung ins Leben gerufen, ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens an. Seine Aufgabe besteht darin, die Bundesregierung bei der Umsetzung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu beraten
- ^{viii} <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/nachhaltigkeit/?size=rjtzgjkypotzes>
- ^{ix} siehe Definition bei ISO 26.000
- ^x Grußwort von Rainer Brüderle in der Beilage zu CSR der Wochenzeitung Die ZEIT vom Mai 2011
- ^{xi} Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2011, S.8
- ^{xii} Institut für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen, 2011
- ^{xiii} Zum Begriff der Uneigennützigkeit bei Emmanuel Kant vgl. Comte-Sponville, 2009, S.48
- ^{xiv} KPMG compliance benchmark Studie 2011, siehe www.controllingportal.de (19.9.2011)
- ^{xv} So lautete eine Losung des Studiengangs „Management der Geschäftsethik“ an der Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales in Frankreich, aus: Comte-Sponville (2009) S. 46
- ^{xvi} Nähere Ausführungen, siehe Artikel von E. Strohscheidt
- ^{xvii} Augenstein, Daniel (2010)
- ^{xviii} Die Mitgliedsstaaten der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) beschlossen 1998 die Kernarbeitsnormen als verpflichtend für alle ihre Mitglieder
- ^{xix} GTZ= Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, seit Januar 2011 Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- ^{xx} Auf Anfrage konnten weder die unternehmensnahe Bertelsmann Stiftung noch die GIZ auf Studien verweisen.
- ^{xxi} UN Human Rights Council 2011. Für eine Analyse der Diskussion beim UN-Menschenrechtsrat vgl. Strohscheidt 2011
- ^{xxii} Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.
- ^{xxiii} Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit Inhalt und Diskussionsprozess um die UN-Normen „UN Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“ vgl. Strohscheidt 2005 sowie Feldt 2006
- ^{xxiv} Auch der auf Initiative der G77 vom *United Nations Center on Transnational Corporations* (UNCTC) im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) erarbeitete internationale Verhaltenskodex für Unternehmen kam nie zur Abstimmung.
- ^{xxv} Der Menschenrechtsrat ist die Nachfolgeorganisation der Menschenrechtskommission.
- ^{xxvi} Für eine detaillierte Analyse der Stärken und Schwächen des Referenzrahmens vgl. Martens 2008
- ^{xxvii} Darunter Amnesty International, Human Rights Watch, die International Commission of Jurists, FIDH, ESCR-Net und die CIDSE, ein internationales Netzwerk katholischer Werke der Entwicklungszusammenarbeit, in der auch MISEREOR aktiv mitarbeitet. Zu den verschiedenen mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen der CIDSE zur Arbeit des UN Sonderbeauftragten siehe www.cidse.org.
- ^{xxviii} Die Mitglieder sind: Michael Addo (Afrikanische Gruppe), Puvan Selvanathan (Asiatische Gruppe), Pavel Sulyandziga, bekannt als Vertreter indigener Rechte (Osteuropäische Gruppe), Alexandra Guaqueta (Gruppe der lateinamerikanischen Staaten und der Karibik). Wegen ihrer Tätigkeit für die umstrittenen Zeche Cerréjon in Kolumbien sehen NROs diese Mitgliedschaft sehr kritisch. Für die westliche Gruppe wurde Margarit Jungk berufen,

die weithin anerkannte Gründerin der Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten des Dänischen Menschenrechtsinstituts.

^{xxix} Ruggie in der Präsentation seines Berichtes vor dem UN-Menschenrechtsrat, 30. Mai 2011, Genf.

^{xxx} KPMG, 2011

^{xxxi} Otto Group Trendstudie 2011, S.4

^{xxxii} 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.