

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rainer Stinner, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/828 –

Freiwillige Verhaltenskodizes und Leitlinien für multinational tätige Unternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Auch wenn international bindende Standards nicht vorliegen, haben eine Reihe von Unternehmen, Ländern und Organisationen freiwillige Standards und Leitlinien initiiert, die unter dem Begriff Verhaltenskodizes (Codes of conduct) zusammengefasst werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Im Zuge der voranschreitenden Globalisierung der Märkte und dem damit verbundenen verschärften Standortwettbewerb kommt der Verwirklichung von sozialen und ökologischen Grundprinzipien im globalen Maßstab eine wachsende Bedeutung zu. Nach Auffassung der Bundesregierung lässt sich die Globalisierung nur dann nachhaltig gestalten und können unseren Unternehmen nur dann gleiche Chancen im Wettbewerb geboten werden, wenn es gelingt, die Einhaltung sozialer und ökologischer Grundprinzipien international zu gewährleisten. Im Sozialbereich ist in erster Linie die Umsetzung der Kernarbeitsnormen aus der Erklärung der Internationalen Arbeitskonferenz von 1998 über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wichtig: Beseitigung der Zwangsarbeit und der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Gewährung von Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen. Diese sind gleichzeitig Menschenrechte i. S. der Internationalen Menschenrechtspakte. Im Umweltbereich geht es um die Einhaltung nationaler Umweltstandards oder auch freiwillig vereinbarter Normen, mit denen Belastungen von Menschen und Umwelt begrenzt werden sollen.

Viele Unternehmen haben freiwillig zusätzliche soziale und ökologische Verantwortung übernommen. Diese guten Praktiken basieren auf der Idee der „Corporate Social Responsibility“, die die Unternehmen veranlasst, über die geltenden gesetzlichen und tariflichen Verpflichtungen hinaus ein hohes Maß an (Mit-)Verantwortung für die Gesellschaft zu übernehmen, in der sie agieren.

Um eine angemessene Umsetzung sozialer und ökologischer Aspekte bei ihren weltweiten Aktivitäten zu gewährleisten, haben international aktive Unternehmen auch mit ihren Partnern verschiedene Verhaltenskodizes ausgearbeitet. Mittlerweile gibt es eine kaum noch überschaubare Vielfalt von Verhaltenskodizes, Leitlinien, Standards, Gütesiegeln und anderen Formen von Selbstverpflichtungen mit unterschiedlicher Reichweite und verschiedenen Beteiligten. Gegenstand solcher Vereinbarungen sind im Wesentlichen Arbeitnehmerrechte- und Sozialstandards, Umweltziele und -standards, Verbraucherschutz, Korruptionsbekämpfung, Wettbewerb und Zugang zu Informationen. In einem Bericht aus dem Jahre 2000 listet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 246 derartiger Verhaltenskodizes auf. Seitdem dürfte deren Zahl noch erheblich gestiegen sein. Von diesen 246 Kodizes wurden 118 von einzelnen Firmen veröffentlicht, 92 von Industrie- und Handelsverbänden, 32 von Partnerschaften zwischen Interessenvertretungen – einschließlich der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen – und vier von zwischenstaatlichen Organisationen.

Verhaltenskodizes sind auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende, innovative und wichtige Instrumente zur Förderung der grundlegenden Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte sowie der Korruptionsbekämpfung insbesondere in solchen Ländern, in denen die staatlichen Stellen keine Mindeststandards vorgeben oder wo vorhandene Gesetzgebung nicht durchgesetzt wird. Diese Standards können nationale und internationale Rechtsvorschriften oder Tarifvereinbarungen aber nur ergänzen, nicht ersetzen.

1. Von welchen multinationalen Organisationen liegen freiwillige Verhaltenskodizes für Unternehmen vor und welchen Inhalt haben sie?

Wichtige freiwillige Verhaltenskodizes für Unternehmen gibt es auf internationaler Ebene insbesondere bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der OECD.

Die IAO-Erklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik richtet sich gleichermaßen an die multinational tätigen Unternehmen wie an die Regierungen ihrer Heimat- und Gastländer. Sie sollen zur Umsetzung der IAO-Erklärung über grundlegende Arbeitnehmerrechte von 1998 beitragen (Vereinigungsfreiheit und Recht auf kollektive Tarifverhandlungen, gleiche Entlohnung und Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, Verbot der Zwangsarbeit und der Kinderarbeit). Beschäftigte im Ausland sollen nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare Beschäftigte im Inland. Hinsichtlich Beschäftigungsförderung und -sicherheit, Nichtdiskriminierung, Ausbildung, Lohnhöhe und Arbeitsschutz sollen die nationalen Gesetze auf höchstmöglichem Standard erfüllt werden.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen stellen gemeinsame Empfehlungen der Regierungen der OECD-Länder wie auch einiger Nichtmitgliedsländer (Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Litauen) für ein verantwortungsvolles und dem geltenden Recht entsprechendes unternehmerisches Verhalten bei Auslandsinvestitionen unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Gastlandes dar. Die Leitsätze beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und haben keinen rechtlich bindenden Charakter. Sie umfassen zahlreiche Aspekte der Unternehmenspolitik, von der Offenlegung von Informationen über Umwelt, Konsumentenschutz, Korruptionsbekämpfung, Technologietransfer, Wettbewerb bis hin zur Einhaltung nationaler Steuergesetze. Seit der letzten Revision im Jahre 2000 sind auch alle in der IAO festgelegten grundlegenden Arbeitnehmerrechte enthalten. Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten sowie der weiteren Unterzeichnerländer sind dafür zuständig, über die jeweiligen ‚Nationalen Kontaktstellen‘ die Anwendung der Leitsätze

zu fördern, Anfragen zu beantworten und zur Lösung von Fragen beizutragen, die sich bei der Anwendung der Leitsätze in ‚besonderen Fällen‘ ergeben. Die deutsche ‚Nationale Kontaktstelle‘ befindet sich im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).

Ein Zukunftsthema wird die Frage der Verantwortung von Unternehmen in Krisen- und Konfliktregionen sein. Hierzu gibt es die OECD-DAC-Leitsätze „Helping Prevent Violent Conflict“, die Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen in Krisen- und Konfliktregionen enthalten.

Ein interessanter neuer Ansatz – wenn auch kein Verhaltenskodex im eigentlichen Sinne – ist der „Global Compact“ vom Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Kofi Annan. Er fordert Unternehmen auf, sich neun zentrale, u. a. aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und den Beschlüssen verschiedener VN-Konferenzen abgeleitete Prinzipien zum Menschenrechtsschutz sowie zu Sozial- und Umweltstandards zu Eigen zu machen und freiwillig in ihrer Unternehmenspolitik zu beachten. Die Bundesregierung unterstützt die VN dabei, den Global Compact weiter auszubauen und Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NROs) über das „Lernforum“ die Möglichkeit zu geben, gute Praxisbeispiele für verantwortungsvolle Unternehmensführung zu identifizieren und so weltweit Lern- und Veränderungsprozesse anzustoßen.

2. An welchen davon hat die Bundesregierung bei der Ausformulierung aktiv mitgewirkt?

Die Bundesregierung hat an der Entwicklung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aktiv mitgewirkt. Um die positiven Effekte von Auslandsinvestitionen zu fördern und zu verstärken, haben die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten bereits 1976 die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verabschiedet und 2000 unter Mitwirkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie unter Einbeziehung von NROs umfassend überarbeitet.

3. Welche Initiativen zu freiwilligen Verhaltenskodizes sind auf der Ebene der EU erfolgt?

Die EU-Kommission hat im Juli 2001 ein Grünbuch zu Europäischen Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung von Unternehmen und 2002 eine Mitteilung betreffend eine EU-Strategie der Förderung von „CSR“ vorgelegt. Darin werden freiwillige „Codes of Conduct“ als wichtiges Instrument genannt, um ‚Corporate Social Responsibility‘ (CSR) zu befördern.

Zurzeit erwägt die EU, eine europäische Rahmenstrategie zur gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung der Unternehmen (CSR) zu entwickeln. Die Verbreitung von freiwilligen Verhaltenskodizes und die Unterstützung internationaler Standards, wie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, bilden einen Teil der Diskussion. Es sollen aber zunächst die Ergebnisse eines von der EU-Kommission eingesetzten Multi-Stakeholder-Forums abgewartet werden, das über die Machbarkeit und Angemessenheit gemeinsamer Leitprinzipien berät.

4. Welche deutschen Unternehmen haben nach Kenntnis der Bundesregierung derartige Verhaltenskodizes aufgestellt und welche Inhalte haben diese?

Die Bundesregierung hat keine Übersicht über alle existierenden freiwilligen Verhaltenskodizes in deutschen Unternehmen. Inzwischen dürften viele der international tätigen großen deutschen Unternehmen entsprechende Selbstverpflichtungen eingegangen sein. Insbesondere haben die Unternehmen mit derartigen Kodizes Fragen des Umweltschutzes, der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit und der Arbeitnehmerrechte in ihr Managementsystem integriert. Dabei reicht das Instrumentarium zur Implementierung vor Ort von der Umsetzung weltweit geltender Normen und Standards (ISO 14001) über die Umsetzung europäischer Verfahren (EMAS) bis hin zu hauseigenen, spezifisch auf die Bedürfnisse des Unternehmens zugeschnittenen, Managementsystemen. Hierdurch werden die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und der Schutz der Umwelt in die technische Konzeption, in die Überwachung und Kontrolle sowie in die Planung und Steuerung der betrieblichen Abläufe integriert.

Ein konkretes Beispiel für einen Verhaltenskodex auf Verbandsebene sind die Beschaffungs-Verhaltensregeln zur Gewährung von Sozialstandards der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE). Das AVE-Modell ist eine gemeinsame Initiative der AVE-Mitgliedsunternehmen. Es sieht eine Verpflichtung der Einkaufsbedingungen auf die maßgeblichen IAO-Übereinkommen vor und ein unabhängiges Monitoring, das sich mit einem gewissen Grad an Flexibilität am Sozialstandard SA-8000 orientiert. Das AVE-Projekt wird von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Rahmen eines dreijährigen Public Private Partnership (PPP)-Projekts gefördert.

5. Welche deutschen Nichtregierungsorganisationen, einschließlich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, haben nach Kenntnis der Bundesregierung derartige Verhaltenskodizes aufgestellt und welche Inhalte haben diese?

Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen haben – vielfach in Zusammenarbeit mit Unternehmensverbänden und Einzelunternehmen – Initiativen für Verhaltenskodizes ergriffen und durch entsprechende Kampagnen deren Verbreitung gefördert. Beispiele für derartige Aktivitäten sind die Fair Trade Bewegung, die Kampagne für saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign), die Ethische Handelsinitiative (Ethical Trading Initiative) und die Aktion „fair spielt“ zur Umsetzung des internationalen Kodex der Spielwarenindustrie.

Ein Beispiel für eine Vereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist die Charta der europäischen Sozialpartner des Textil- und Bekleidungssektors, die im Wesentlichen die Einhaltung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte der IAO zum Inhalt hat.

Aber auch die lediglich firmeninternen Selbstverpflichtungen, z. B. im Bereich der Arbeitnehmerrechte, wurden in der Regel gemeinsam mit den Gewerkschaften entwickelt und umgesetzt.

6. Unterstützt die Bundesregierung einzelne Unternehmen bei der Ausformulierung von Verhaltenskodizes, und wenn ja, in welcher Form?

Die Bundesregierung ist nicht direkt an der Ausarbeitung von freiwilligen Verhaltenskodizes beteiligt. Sie fördert jedoch die Verbreitung bestehender Verhal-

tenskodizes. So hat das BMWA gemeinsam mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft in verschiedenen Veranstaltungen für die Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen geworben und auch an jedes im Ausland engagierte deutsche Unternehmen appelliert, sich gemäß den OECD-Leitsätzen zu verhalten und ihnen damit zu Wirksamkeit und Erfolg zu verhelfen. Zahlreiche Unternehmen orientieren sich bei der Erstellung interner Verhaltenskodizes bzw. der Weiterentwicklung ihrer Managementsysteme an diesen Empfehlungen. Über einen seit Januar 2002 gebildeten Arbeitskreis ‚OECD-Leitsätze‘ der deutschen ‚Nationalen Kontaktstelle‘ im BMWA werden Ressorts, Sozialpartner und NROs in die Arbeit einbezogen.

Eine allgemeine Unterstützung können Unternehmen auch durch den Runden Tisch ‚Verhaltenskodizes‘ beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erhalten. Die daran beteiligten Gruppen (Bundesregierung, Wirtschaft, Gewerkschaften, NROs) streben ein gemeinsames Verständnis darüber an, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können. Darüber hinaus können Unternehmen im Rahmen von PPP-Projekten Unterstützung bei der Umsetzung der Kodizes erfahren.

Schließlich wurde in den vergangenen Jahren im Rahmen des Arbeitskreises ‚Menschenrechte und Wirtschaft‘ im Auswärtigen Amt eine gemeinsame Erklärung mit dem Titel ‚Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit‘ erarbeitet. Die gemeinsame Erklärung wurde von Vertretern der Bundesregierung, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) sowie dem ‚Forum Menschenrechte‘ und VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) als NRO-Verbände unterzeichnet. Die gemeinsame Erklärung ist ein wichtiger Schritt, um sich mit allen am Thema Menschenrechte Interessierten in konkreten Projekten für die universelle Gültigkeit der Menschenrechte einzusetzen.

7. Welche Bereiche der Unternehmenstätigkeit sollten nach Ansicht der Bundesregierung vor allem Inhalt von freiwilligen Verhaltenskodizes sein?

Inhalt freiwilliger Verhaltenskodizes sollten insbesondere die Einhaltung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte sowie allgemein anerkannter Sozial- und Umweltstandards sein. Die Bundesregierung wirkt jedoch nicht regulierend auf inhaltliche Konkretisierungen von Kodizes ein.

Darüber hinaus würde die Bundesregierung ein verstärktes Engagement in den Bereichen Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen, Arbeitslose, insbes. Ausbildung von Jugendlichen), Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Förderung des bürgerschaftlichen Engagements befürworten.

8. Wie viel Prozent deutscher Unternehmen, die multinational tätig sind, haben bereits derartige Verhaltenskodizes formuliert, und wie lässt sich dies nach Großunternehmen und Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) aufschlüsseln?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Tendenziell dürfte der Anteil der Großunternehmen, in denen Codes of Conduct existieren, deutlich höher sein als der kleiner und mittlerer Unternehmen. Letztere gehen wegen ihrer weniger komplexen Struktur und der starken Rolle des Unternehmenseigners mit den gesellschaftlichen Auswirkungen ihrer Tätigkeit oft informeller und intuitiver, deshalb jedoch nicht weniger verantwortungsbe-

wusst um. Besonders verbreitet sind freiwillige Verhaltenskodizes in verbrauchernahen Branchen wie Einzelhandel, Herstellung von Textilien, Bekleidung, Schuhen und Spielzeug.

9. Welche Kosten entstehen Unternehmen nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Einhaltung freiwilliger Verhaltenskodizes?

Kosten entstehen zum einen durch die Implementierung von Codes of Conduct, vor allem jedoch durch die laufende Kontrolle ihrer Einhaltung, erhöhte Anforderungen an das unternehmerische Berichtswesen sowie durch Schulungs- und Nachschulungsmaßnahmen innerhalb der Unternehmen und bei Zulieferern. Soweit ein externes Monitoring vorgesehen ist, können auch Kosten für eine Zertifizierung anfallen. Im Einzelnen lassen sich die Kosten nicht quantifizieren. Kleinen und mittleren Unternehmen dürfte es tendenziell schwerer fallen als Großunternehmen, diese Kosten zu tragen. Den „Kosten“ solcher Selbstverpflichtungen ist jedoch der „Gewinn“ gegenüberzustellen. Image und Ruf eines Unternehmens spielen eine zunehmend bedeutende Rolle im Wettbewerb, weil Verbraucher und Kunden heutzutage auch Informationen über die Bedingungen erwarten, unter denen die Produkte und Dienstleistungen produziert werden. Sozial und ökologisch verantwortlich handelnde Unternehmen können so einen Wettbewerbsvorteil erlangen. Nach innen erhöht die Beachtung sozialer und ökologischer Standards die Motivation der Mitarbeiter und stärkt das Unternehmen.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die generelle Wirksamkeit von freiwilligen Verhaltenskodizes?

Die Bundesregierung hält freiwillige Verhaltenskodizes für ein sinnvolles Instrument, um Unternehmen darin zu bestärken, über gesetzliche Vorgaben hinaus gesellschaftlich verantwortungsbewusstes Verhalten an den Tag zu legen. Freiwillige Verhaltenskodizes lassen den Unternehmen Raum für die notwendige Flexibilität in der unternehmerischen Praxis. Für Unternehmen, die in einer Welt mit unterschiedlichen kulturellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen agieren, ist dies unentbehrlich. Zudem bieten Verhaltenskodizes den Unternehmen ökonomische Vorteile, indem sie ein positives Image aufbauen und Verbrauchervertrauen gewinnen können. Durch ein glaubwürdiges Engagement der Unternehmen können das Vertrauen in die Wirtschaft und der gesellschaftliche Zusammenhalt verbessert werden. Die Bundesregierung unterstützt die Unternehmen deshalb im Rahmen der erwähnten PPP-Projekte und wirbt aktiv für die Einhaltung von Codes of Conduct.

11. Sind Überwachungsmechanismen nach Ansicht der Bundesregierung notwendig, damit von einer Wirksamkeit von freiwilligen Verhaltenskodizes ausgegangen werden kann, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung ist in der Regel nicht selbst Partner derartiger Vereinbarungen. Sie beteiligt sich jedoch im Rahmen der bestehenden freiwilligen Codes of Conduct an deren Ausgestaltung und Implementierung. Monitoring-Verfahren sollten im engen Einvernehmen zwischen den unmittelbar Beteiligten und ohne die Errichtung einer kostenintensiven Überwachungsbürokratie entwickelt werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle erfolgt die Überwachung der Einhaltung der Kodizes unternehmensintern, wofür vielfach ein umfassendes Berichts- und Kontrollsystem aufgebaut wird.

Um die konkrete Umsetzung und das Monitoring von freiwilligen Verpflichtungen von Unternehmen zu diskutieren und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, hat das BMZ in Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Gewerkschaften und NROs einen Runden Tisch zu Verhaltenskodizes initiiert (s. Antwort zu Frage 6).

12. Sind der Bundesregierung konkrete Beispielfälle bekannt, in denen sich das Verhalten von Unternehmen durch freiwillige Verhaltenskodizes nachprüfbar verändert hat?

Wenn ja, welche?

Die Erfahrungen der deutschen ‚Nationalen Kontaktstelle‘ für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind durchweg positiv. Die Arbeit der ‚Nationalen Kontaktstelle‘ beinhaltet, die Anwendung der Leitsätze zu fördern, Anfragen zu beantworten und zur Lösung von Fragen beizutragen, die sich bei der Anwendung der Leitsätze in ‚besonderen Fällen‘ ergeben. Sofern Fragen an die ‚Nationale Kontaktstelle‘ herangetragen werden, die auf eine mögliche Nichtbeachtung der Leitsätze schließen lassen, geht die ‚Nationale Kontaktstelle‘ diesen entsprechend der ‚Verfahrenstechnischen Anleitungen‘ der OECD nach und bemüht sich unter Mitwirkung hierfür relevanter Partner um eine gütliche Beilegung.

13. Hält die Bundesregierung freiwillige Verhaltenskodizes generell für eine Möglichkeit, die Lebensbedingungen der Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern?

Grundbestandteil der meisten freiwilligen Verhaltenskodizes sind völkerrechtlich verbindliche Konventionen, wie die Kernarbeitsnormen der IAO. Auch wenn viele Entwicklungs- und Schwellenländer diese Normen ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt haben, können sie die tatsächliche Umsetzung dieser internationalen Normen nicht immer aus eigener Kraft gewährleisten. Freiwillige Verhaltenskodizes können daher einen wichtigen Beitrag leisten, um Menschen- und Arbeitnehmerrechte sowie ökologische Standards zu befördern.

Freiwillige Verhaltenskodizes ermöglichen hohe und umfassende Standards, die vielfach erst von einigen besonders verantwortlich handelnden Vorreitern angewandt werden. Sie können als zentrales Element verantwortungsvollen Unternehmertums dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern leisten.

Trotzdem bleibt es die Aufgabe der jeweiligen Regierungen in den Entwicklungsländern, die Umsetzung multilateral vereinbarter Standards zu gewährleisten und für die Erhöhung des Lebensstandards förderliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Diese Rahmenbedingungen unterstützen Unternehmen zudem dabei, ihre ökologische und soziale Verantwortung auch auf freiwilliger Basis im In- und Ausland wahrzunehmen.

