transnationale einblicke

April 2019

Soziale Verantwortung der Unternehmen?
Vage, freiwillig und wirkungslos

Deutsche Konzerne, Staatsunternehmen und von deutschen Kreditinstituten finanzierte Projekte missachten im Ausland grundlegende Mitbestimmungsrechte. Mit einer anderen Außenwirtschaftspolitik könnte die Bundesregierung ihr Ziel der »Guten Arbeit weltweit« über die Lieferkette hinweg durchsetzen.

In Deutschland angepasst, im Ausland auffällig: Eberspächer gerät wegen gewerkschaftsfeindlicher Praxis in den USA in die Schlagzeilen. Merck wurde in Pakistan auffällig. Die Deutsche Post-DHL in Chile, Panama und Kolumbien. Beschwerden gibt es ebenso über die größte Tochter der Deutschen Telekom, T-Mobile US.

Oft werden die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wie Gewerkschaftsfreiheit, Versammlungsfreiheit und freie Tarifverhandlungen missachtet. Mitbestimmungsrechte werden unterdrückt, obwohl sie in den ILO-Kernarbeitsnormen verankert sind.

Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung wurden zahlreiche Instrumente aus der Außenwirtschaftspolitik untersucht. Mit deren Hilfe könnte Deutschland grundlegende Menschen- und Arbeitnehmerrechte in Niederlassungen und globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen absichern. Es gibt zum einen den von Deutschland 2016 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan. Zum anderen könnte bei der Exportfinanzierung und Exportkreditgarantien die Einhaltung von Mitbestimmungsrechten zur Bedingung gemacht werden, um günstige KfW-Kredite oder Hermesgarantien in Anspruch nehmen zu dürfen.

Das Manko all dieser Instrumente: Sie bleiben vage und freiwillig und damit wirkungslos, kritisieren die Autoren des Arbeitspapiers. Bei vielen Ländern wächst die Einsicht, dass rechtlich verbindliche Regelungen für globale Unternehmensaktivitäten notwendig sind. Und so steigt auch der Druck auf die Bundesregierung, endlich ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht vorzulegen.

Schultz, Alison / Scherrer, Christoph: Mitbestimmung in Zulieferketten. Instrumente der deutschen Außenwirtschaftspolitik.

Working Paper Forschungsförderung, Hans-Böckler-Stiftung, März 2017.

Impressum

IG Metall Vorstand
FB Transnationale Gewerkschaftspolitik
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
60329 Frankfurt am Main
April 2019

Ansprechpartnerin

gabriele.ibrom@igmetall.de
Tel. 069 / 66 93 23 00

Zum Arbeitspapier

Hans Böckler Stiftung
Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 033, März 2017

Mitbestimmung in Zulieferketten

Instrumente der deutschen Außenwirtschaftspolitik

Alison Schultz und Christoph Scherrer

FORSCHUNGS-
FÖRDERUNG

Autorinnen und Autoren

Alison Schultz, Studentin des MA in Global Political Economy an der Universität Kassel.

Christoph Scherrer, Volkswirt und Politologe, ist Professor für „Globalisierung & Politik“ an der Universität Kassel, Sprecher des International Center for Development and Decent Work und Mitglied des Steering Committee der Global Labour University.

Das vorliegende Working Paper ist eine Weiterentwicklung von:

Schultz, Alison/Scherrer, Christoph (2016):
Mitbestimmung und Außenwirtschaftspolitik. Instrumente zur Sicherung und Förderung der Mitbestimmung.
Forschungsförderung Working Paper Nr. 21. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

ISSN 2509-2359

© 2017 Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

Alle Rechte vorbehalten.
Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

1. Einleitung 5

2. Das deutsche Mitbestimmungssystem.....9

2.1 Historischer Hintergrund und Ausgestaltung 9

2.2 Forschung zur deutschen Mitbestimmung.....10

2.3 Neue Herausforderungen 16

3. Möglichkeiten der Bundesregierung zur Förderung globaler Mitbestimmungsrechte 21

4. Schaffung eines kohärenten Rahmens für Regierungspolitik: Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte.....24

4.1 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 24

4.2 Möglichkeiten der Förderung von Mitbestimmung durch den Nationalen Aktionsplan.....26

4.3 Der deutsche Nationale Aktionsplan 30

5. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Kreditanstalt für Wiederaufbau 37

5.1 Außenwirtschaftsförderinstrumente.....39

5.2 Öffentliche Auftragsvergabe 58

5.3 Auslandshandelskammern 64

5.4 Germany Trade and Invest (GTAI) 65

5.5 Bestehende Initiativen im BMWi: Nationale Kontaktstelle OECD Leitsätze.....66

5.6 Bestehende Initiative der KfW: Deutsches Netzwerk der UN Principles for Responsible Investment 72

6. Bundesministerium der Finanzen: Unternehmen in öffentlicher Hand 77

7. Auswärtiges Amt: Deutsche Botschaften und ihre Sozialreferent/innen 82

8. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 86

8.1 DeveloPPP.de 86

8.2 Bündnis für nachhaltige Textilien....91

9. Potenzial und Wirkung von Handels- und Investmentabkommen....98

9.1 Sozialklauseln zur Achtung und Förderung von Mitbestimmung 99

9.2 Die Rechte und Pflichten von Investor/innen....102

9.3 Liberalisierung des Dienstleistungssektors 106

9.4 Mitbestimmungsförderung durch öffentliche Beschaffung?....107

9.5 Eine Ausweitung der mitbestimmungsfreien Zone 109

9.6 Mögliche Effekte auf Mitbestimmungsrechte in Drittländern 110

9.7 Fazit Handelspolitik 111

10. Zusammenfassung und Fazit....113

Literatur 120

1. Einleitung

Die Verdienste des deutschen Mitbestimmungssystems finden in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft breite Anerkennung (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006; Greifenstein/Kissler 2010). Die weitreichende Einbindung von Beschäftigten sowohl auf betrieblicher als auch auf Unternehmensebene ist hierbei nicht nur ein demokratisches Gebot, sondern führt auch zu zahlreichen wirtschaftlichen Vorteilen: Mitbestimmung fördert eine kooperative Unternehmenskultur, eine stabile Belegschaft und bietet Unternehmen durch den hohen Wissensaustausch großes Innovationspotenzial (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 67–70; Greifenstein/Kissler 2010, S. 15; Streeck et al. 1998, S. 8). Gerade im Strukturwandel und während globaler Krisen hat sich das deutsche Mitbestimmungssystem als förderlich dabei erwiesen, sich an neue Gegebenheiten anzupassen und wirtschaftliche Unsicherheit abzumildern (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 67–70; Greifenstein/Kissler 2010, S. 15; Kraft/Stank 2004). In Zeiten global mobilen Kapitals hilft die Einbindung von Beschäftigten in Unternehmensentscheidungen, langfristige Wachstums- und Beschäftigungsinteressen statt kurzfristiger renditeorientierter Anreize zu verfolgen, und bietet so eine nachhaltige Alternative zum Shareholder-Modell (Greifenstein/Kissler 2010, S. 141). Dies gilt sowohl für die traditionellen Sektoren als auch – und im Besonderen – für die moderne, wissensbasierte Produktion, die von größerem Wissensaustausch, Einbindung der hochqualifizierten Mitarbeitenden und ihrer Bindung ans Unternehmen profitiert (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 50; Dilger 1999; Streeck et al. 1998, S. 8).

Trotz seines hohen Ansehens ist der Erhalt des deutschen Mitbestimmungsmodells zunehmend unsicher: Zu den erschwerten globalwirtschaftlichen Bedingungen, dem Bedeutungsverlust des industriellen Sektors (an den die Mitbestimmungsgesetzgebung ursprünglich angepasst war) und dem Schrumpfen von Gewerkschaften kommen neue po-

litische und rechtliche Rahmenbedingungen (Fichter 2005, S. 94; Greifenstein/Kissler 2010, S. 101–102; Streeck et al. 1998, S. 10). Durch europäische Regulierungen und die Öffnung des Marktes gegenüber ausländischen Gesellschaftsformen können im aktuellen System Mitbestimmungsrechte bereits umgangen werden (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 28–29; Keller/Werner 2007; Seyboth/Thannisch 2008; Sick/Pütz 2011; Sick 2015a, 2015b). Dies könnte durch die aktuelle Außenwirtschaftspolitik, insbesondere durch die (geplanten oder bereits unterzeichneten) neuen Investitions- und Handelsabkommen weiter verschärft werden. Zu den möglichen Effekten dieser Abkommen auf die Mitbestimmung ist bisher wenig bekannt.

Weitet man den Blick und betrachtet die Wirtschaftsaktivität deutscher Unternehmen *außerhalb Deutschlands*, so zeigt sich ein noch besorgniserregenderes Bild: Unternehmen, die in Deutschland Mitbestimmung aktiv leben, fallen in anderen Teilen der Welt oft durch massive Unterdrückung grundlegender Mitbestimmungsrechte – also der Gewährung von Gewerkschaftsfreiheit, Versammlungsfreiheit und freien Tarifverhandlungen – auf. Über solche Fälle wird aus Tochterunternehmen deutscher Konzerne (beispielsweise T-Mobile in den USA oder Volkswagen in Nigeria) berichtet, aber auch aus Zulieferbetrieben deutscher Abnehmer (beispielsweise kik-Zulieferbetriebe in Bangladesch) sowie aus Projekten, die durch deutsche Finanzinstitute finanziert werden (beispielsweise Projektfinanzierungen durch die KfW-Bank) (Ganguly 2015; Handelsblatt 2016; International Trade Union Confederation 2016e; urgewald 2015).

Die besondere Ausgestaltung des deutschen Systems der Mitbestimmung ist historisch innerhalb des deutschen Institutionengefüges gewachsen. Das deutsche Modell wird von mancher – oft mitbestimmungsfeindlicher – Seite gar als „deutscher Sonderweg“ bezeichnet (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 58). Grundlegende Mitbestimmungsrechte sind als Teil der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) jedoch von fast allen Staaten anerkannt und damit weltweit zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für das Vereinigungsrecht, das Recht auf Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen (ILO-Konvention 87 und 98). Spätestens seit der Unterzeichnung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 sind deutsche Unternehmen daher verpflichtet, diese Rechte auch bei ihrer Geschäftstätigkeit in anderen Staaten zu respektieren (United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner 2011).

Unter den Rechten von lohnabhängig Beschäftigten nimmt die Mitbestimmung hierbei eine Sonderstellung ein. Neben dem Recht auf Mitbestimmung an sich versetzen Mitbestimmungsrechte Beschäftigte – als ‚enabling right' – in die Position, selbst für Verbesserungen eintreten zu können. Die Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten ist deshalb eine Voraussetzung für die Etablierung weiterer Rechte (Barrientos/Gereffi/Rossi 2010, S. 7). Zur Förderung weltweiter Arbeitsrechte ist Mitbestimmung damit von fundamentaler Bedeutung und sollte im Zentrum der Bemühungen zur Verbesserung der Bedingungen von Arbeiter/innen der ganzen Welt stehen.

Die aktuelle Bundesregierung hat sich diese „Gute Arbeit weltweit" zum Ziel gesetzt (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015). Vor dem Hintergrund des Erfolgs der weitreichenden Mitbestimmungsrechte in Deutschland, der Sorge um den Erhalt dieses Modells und der Gefahr der Missachtung von Mitbestimmungsrechten durch deutsche Unternehmen im Ausland ergeben sich für die Regierung drei Überlegungen:

Erstens könnte das deutsche Mitbestimmungsmodell durchaus für andere am Weltmarkt beteiligte Nationen von Interesse sein. Von politischer Seite herrscht dagegen eine defensive Haltung vor. Während die Sorge um die Erhalt der Mitbestimmung zwar diskutiert wird (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006; Sick 2015a), so ist die Idee, ein System, dem durchgehend positive Wirkungen bescheinigt werden, auszuweiten oder zu als Best-Practice-Beispiel darzustellen, in der politischen Debatte überraschend wenig präsent. Die Bundesregierung sollte dies ändern.

Zweitens sollte es Ziel der Bundesregierung sein, ein bewährtes System innerhalb Deutschlands zu erhalten. Vor dem Hintergrund des Abschlusses neuer Mega-Trade-Agreements mit weitreichenden arbeitsrechtlichen Konsequenzen sollte Klarheit geschaffen werden, welche Auswirkungen bevorstehende Handelsabkommen auf die Mitbestimmung haben könnten, um Regelungen zu treffen, bestehende Mitbestimmungsrechte nicht zu kompromittieren.

Drittens muss darauf hingewirkt werden, dass deutsche Unternehmen im Ausland fundamentale Arbeitsrechte respektieren. Ein erster und wichtiger Schritt hierfür ist die Gewährleistung grundlegender Mitbestimmungsrechte, auch in anderen Ländern.

Alle drei Aspekte können durch die Ausgestaltung verschiedener Politikbereiche – zum Negativen oder zum Positiven – beeinflusst werden. Ein besonders bedeutsamer Bereich ist hierbei die Außenwirtschaftspoli-

tik. In dieser Arbeit wird deshalb untersucht, inwieweit durch Außenwirtschaftspolitik Mitbestimmungsrechte geschützt und gefördert werden könnten. Die aktuelle Politik wird mit dem bestehenden Potenzial abgeglichen, und es werden konkrete Vorschläge vorgestellt, wie das deutsche Mitbestimmungssystem erstens im Ausland bekannt gemacht und zweitens in global operierenden deutschen Unternehmen über die deutschen Grenzen hinaus effektiv umgesetzt werden kann. Außerdem werden die geplanten Handelsabkommen TTIP und CETA auf mögliche Effekte auf die Mitbestimmung untersucht und Ideen eingebracht, wie diese Handelsabkommen mitbestimmungsfördernd statt mitbestimmungsgefährdend wirken können.

Im Folgenden wird nun zunächst ein Überblick über das deutsche Mitbestimmungssystem und den aktuellen Forschungsstand über Mitbestimmung in Deutschland gegeben. Daran schließt sich eine Untersuchung unterschiedlicher, für die Außenwirtschaftspolitik relevanter Politik der Bundesregierung auf ihr Potenzial zur Mitbestimmungsförderung an. Untersucht werden Instrumente des Ministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), des Auswärtigen Amtes (AA) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank). Schließlich werden die beiden anstehenden Handelsabkommen, das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), das von der Europäischen Union (EU) und Kanada bereits unterzeichnet wurde, dessen Ratifizierung durch die Parlamente jedoch aussteht, und das *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), welches zwischen der EU und den USA geplant ist, auf ihren Einfluss auf Mittbestimmungsrechte untersucht. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf CETA, da der TTIP-Vertragstext noch nicht feststeht.

2. Das deutsche Mitbestimmungssystem

Im folgenden Kapitel werden der historische Kontext und die Wesensmerkmale der deutschen Mitbestimmung vorgestellt. Es folgt ein kurzer Überblick über die Forschung zu den Auswirkungen der Mitbestimmungspraxis bezüglich demokratischer und ökonomischer Faktoren und schließlich ein Ausblick auf die neuen Herausforderungen für Mitbestimmung und ihre mögliche Neuausrichtung in einer europäisierten und globalisierten Wirtschaft.

2.1 Historischer Hintergrund und Ausgestaltung

Während Mitbestimmungsforderungen und -ansätze in Deutschland auf eine lange Tradition – beginnend mit vergeblichen Vorstößen in der Frankfurter Nationalverfassung über ihre Einführung in die Weimarer Verfassung – zurückblicken können, wurde die Mitbestimmung nach dem Zweiten Weltkrieg gemeinsam mit der Tarifautonomie zum charakteristischen Herzstück des deutschen Systems industrieller Beziehungen (Andersen 2013, S. 459–463; Streeck et al. 1998, S. 7).

Vor dem Hintergrund des Kriegsendes, des wirtschaftlichen Aufschwungs und einer kritischen Phase des Kalten Krieges wurde die Mitbestimmung nicht nur zum zentralen gewerkschaftlichen Programm. Den Gewerkschaften gelang zusätzlich zur betrieblichen Mitbestimmung die Durchsetzung einer paritätischen Mitbestimmung in den Aufsichtsräten der Eisen- und Stahlwerke. Diese wurde in den 70er Jahren gegen massiven Widerstand der Arbeitgeber in abgeschwächter Form auf die Gesamtwirtschaft übertragen (Andersen/Woyke 2013; Fichter 2005, S. 95–96; Greifenstein/Kissler 2010, S. 22).

Seitdem ist die Mitbestimmung von Beschäftigten in Unternehmen sowohl auf betrieblicher als auch auf Unternehmensebene gesetzlich

geregelt. Während das Betriebsverfassungsgesetz die Rechte der betrieblichen Mitbestimmung durch einen Betriebsrat regelt, ist die unternehmerische Mitbestimmung für Unternehmen mit einer Belegschaft von über 2000 im Mitbestimmungsgesetz, für Unternehmen mit 500 bis 2000 Beschäftigten im Drittelbeteiligungsgesetz[1] und für Unternehmen der Montanindustrie mit über 1000 Beschäftigten im Montanmitbestimmungsgesetz festgehalten: Hiernach gilt für Unternehmen ab 2000 Beschäftigten eine paritätische Beteiligung der Beschäftigten im Aufsichtsrat, die jedoch durch die doppelte Stimme des von der Arbeitgeberseite bestellten Aufsichtsratsvorsitzenden in Pattsituationen und die verbindliche Einbeziehung eines leitenden Angestellten auf Seite der Beschäftigten geschwächt wird. Für Unternehmen mit 500 bis 2000 Beschäftigten ist ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder von Belegschaftsseite besetzt. Für große Unternehmen des Montansektors gilt eine vollparitätische Mitbestimmung, welche ein unabhängiges gewähltes Mitglied für Pattsituationen sowie die Einrichtung eines Arbeitsdirektors im Unternehmensvorstand vorsieht (Deutscher Bundestag 2013b, 2015a, 2015b, 2015c).

2.2 Forschung zur deutschen Mitbestimmung

Die beiden Formen der Mitbestimmung sorgten seit ihrer Einführung für großes Forschungsinteresse. Dies schlägt sich sowohl in theoretischen Abhandlungen, insbesondere normativ-demokratietheoretischen Untersuchungen, als auch in empirischen Überprüfungen mit unterschiedlichster Fragestellung nieder (Greifenstein/Kissler 2010, S. 25). Ein dritter Forschungsbereich sind von der Regierung beauftragte, policy-nahe Kommissionsberichte.

2.2.1 Demokratie und Mitbestimmung

Mitbestimmung gilt als Hauptpfeiler einer demokratischen Wirtschaftsordnung. Wenn Demokratie Leitprinzip einer Gesellschaft sei, so das Argument, dürfe auch die Wirtschaft nicht undemokratisch organisiert

1 Der Inhalt des Drittelbeteiligungsgesetzes war bis zu seiner Verabschiedung 2004 weitgehend Teil des Betriebsverfassungsgesetzes.

sein. Abhängig Beschäftigte dürften deshalb als Bürger/innen nicht zu „Bittstellern des Unternehmens“ werden (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 67–70).

In einer Situation, in der einzelne Unternehmen maßgeblich über Subsistenz und Leben ihrer Beschäftigten entscheiden, müsse dem Anspruch lohnabhängiger Beschäftigter auf Beteiligung, Koordination und Kooperation aus demokratischen Prinzipien und aus dem moralischen Ziel einer Humanisierung der Arbeitswelt heraus stattgegeben werden (Andersen 2013, S. 460; Demirovic 2008, S. 391). Mitbestimmung ist also eine Verwirklichung von Demokratie im Gegensatz zu autoritärer Alleinbestimmung der Kapitalvertreter. Sie kontrolliert damit die Macht von Großunternehmen und schafft im Idealfall ein gleichberechtigtes Verhältnis von Kapital und Arbeit (Andersen 2013, S. 460). Gleichzeitig dient sie aber auch als Mittel zur weiteren Demokratisierung (Vilmar 1973, S. 103).

In diesem Kontext sichert Mitbestimmung den sozialen Frieden und erfüllt eine Integrationsfunktion (Greifenstein/Kissler 2010, S. 12–16). Dies wurde bereits in den frühen Jahren der empirischen Mitbestimmungsforschung für die Unternehmensmitbestimmung bestätigt: Durch eine gute Kooperation im Aufsichtsrat wirkt dieser als konfliktfreier Ort der institutionellen Integration der Arbeiter/innen, die hier Aufgaben der mitwirkenden Überwachung übernehmen und den Vorstand im Willensbildungsprozess frühzeitig beraten. Der Einfluss der Mitbestimmung auf Unternehmenspolitik zeigt sich in einer stärkeren Betonung sozialer Aspekte (Biedenkopf et al. 1970). Als problematisch bezüglich demokratischer Ansprüche werden jedoch oft fehlende Gestaltungsmöglichkeiten und ein hoher Level an Informalität, der sowohl die Kontrollierbarkeit als auch die Transparenz gegenüber unternehmensexternen, regionalen und zivilgesellschaftlichen Kräften einschränkt, bewertet (Greifenstein/Kissler 2010, S. 79).

Die friedensstiftende und integrative Wirkung zeigt sich ebenso in der betrieblichen Mitbestimmung: Wie der Bericht der Mitbestimmungskommission von 1998 festhält, wird die betriebliche Mitbestimmung extensiv genutzt, um tarifvertragliche Regeln „situationsspezifisch differenziert umzusetzen“ (Streeck et al. 1998, S. 15). Dabei gelingt es den Betriebsräten in unterschiedlichem Ausmaß, die Interessen der Belegschaft durchzusetzen. Ein bedeutender Erfolgsfaktor ist hierbei die Partizipation der Vertretenen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 77–81). Kritisch wird die geringe Verbreitung von Betriebsräten, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, gesehen. Nach Ansicht der Mitbestimmungs-

kommission von 1998 stelle dies die „Funktionsfähigkeit des dualen Systems der industriellen Beziehungen insgesamt“ (Streeck et al. 1998, S. 15) in Frage.

Trotz seiner Rechtfertigung durch demokratische, gesellschaftspolitische und moralische Prinzipien, wird der Erfolg des deutschen Mitbestimmungssystems, insbesondere wegen Angriffen von Seite der Vertreter/innen des Shareholder Value Ansatzes, immer mehr an seinem ökonomischen Erfolg oder Misserfolg bemessen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 25; Kocka 2006). Der empirischen Forschung hierzu eigen ist, dass sie in hohem Maße von den Interessen der Auftraggeber/innen gelenkt wird. Greifenstein und Kissler bezeichnen in ihrer umfassenden Übersicht über empirische Ergebnisse der Mitbestimmungsforschung die Debatte zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mitbestimmung gar als „interessengeleitetes Scheingefecht“ (Greifenstein/Kissler 2010, S. 77–81).

2.2.2 Ökonomische Effekte der Mitbestimmung

Mitbestimmung als Wettbewerbsnachteil?

Die Gegner/innen von Mitbestimmung beziehen sich meist auf preistheoretische Argumentationen und heben die Kosten der Mitwirkung, insbesondere auf Unternehmensebene, hervor. So kritisiert eine 2004 vom *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) und der *Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA) eingesetzte Kommission die Sonderstellung der deutschen Unternehmensmitbestimmung als zu teuer. Sowohl die Gremienarbeit als auch die höheren Löhne und Sozialleistungen führten zu hohen Kosten. Zusammen mit der Ineffizienz zu großer Aufsichtsräte behindere die Mitbestimmung damit Wirtschaftswachstum und wirke als Standortnachteil im internationalen Kapitalmarkt (Greifenstein/Kissler 2010, S. 96–100; Stettes 2007a). Andere Arbeiten sehen in der Gewerkschaftsmacht im Aufsichtsrat eine Beschäftigungsbremse; wieder andere befürchten, das Management habe einen Anreiz, sich opportunistisch gegenüber Beschäftigten zu verhalten anstatt die ökonomische Position des Unternehmens im Auge zu behalten (Stettes 2007b, S. 17).

Empirische Untersuchungen können diese aus der Mitbestimmung resultierenden ökonomischen Nachteile größtenteils nicht bestätigen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 99–100): Dagegen findet Renaud (2008) einen positiven Zusammenhang von Unternehmensmitbestimmung,

Gewinnen und Produktivität, Vitols (2015) beurteilt ihre Folgen auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit als prinzipiell neutral und findet weder Gründe gegen eine paritätische Vertretung noch Nachweise eines negativen Einflusses von Gewerkschaftsvertreter/innen im Aufsichtsrat.

Das deutsche System steht laut unterschiedlichen Analysen einer Kapitalmarktorientierung nicht entgegen (Höpner 2003; Zugehör 2003). Deutsche Aufsichtsräte erweisen sich als nicht weniger kompetent als ihre Entsprechungen in Ländern ohne Mitbestimmung, und die Vertretung der Beschäftigten im Aufsichtsrat behindert weder seine Arbeitsfähigkeit noch seine Kontrollfähigkeit.

Auch aus der größeren Anzahl an Aufsichtsratsmitgliedern kann kein klarer Wettbewerbsnachteil abgeleitet werden. Ein größerer Aufsichtsrat wirkt sich laut einer Untersuchung von Bermig und Frick (2011) zwar negativ auf die Aktienrendite aus, ist jedoch mit einem höheren Markt-Buch-Wertverhältnis assoziiert, während der Einfluss auf Eigenkapitalrendite und Verzinsung insignifikant bleibt. Aus dem häufig auftretenden Phänomen, dass ein Aufsichtsrates mehr Mitglieder hat als gesetzlich vorgeschrieben, schlussfolgern die Autoren, dass die Aufsichtsratsgröße von der Unternehmensführung kaum als Wettbewerbsnachteil wahrgenommen werde.

Für einen Opportunismus des Managements wurde empirisch ebenso wenige Belege gefunden (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 17; Streeck et al. 1998, S. 17–18). Werner und Zimmermann (2005) finden einen negativen Beschäftigungseffekt der Unternehmensmitbestimmung.

Eine umfassende Auswertung verschiedener ökonometrischer Studien durch Jirhahn (2011) weist jedoch insgesamt darauf hin, dass sowohl betriebliche als auch unternehmerische Mitbestimmung im Gegenteil die ökonomische Leistungsfähigkeit und Produktivität eher stärken. Statt eines Standortnachteils könne, so Greifenstein und Kisslers (2010, S. 141) Schlussfolgerung nach einer Auswertung zahlreicher empirischer Studien, Mitbestimmung als die „deutsche Antwort auf Globalisierung“ (ebd.) gesehen werden. Diese Einschätzung wird durch eine Befragung von Aufsichtsräten, Geschäftsleuten und Vorständen im Jahr 2004 unterstützt, welche keine grundsätzliche Ablehnung der Mitbestimmung und schon gar keinen Willen zu ihrer Abschaffung findet (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 67–70).

Mitbestimmung als Wettbewerbsvorteil?

Befürworter/innen der Wirtschaftlichkeit von Mitbestimmung stützen sich statt auf eine preistheoretische auf eine partizipationstheoretische Argumentation und heben die Vorteile einer stabilen Belegschaft und einer sozial integrierten Betriebsorganisation hervor (ebd.). Das entlastete Verhältnis zwischen Beschäftigten und Management, einhergehend mit weniger Streiks, führe zu einer produktiven und kooperativen Unternehmenskultur, die wirtschaftliche Vorteile bringe. Weitere Vorzüge ergäben sich durch das größere Verständnis der Belegschaften für unternehmerische Belange (Streeck et al. 1998, S. 8). Mitbestimmung fördere außerdem durch Ausschöpfung interner Ressourcen und Kompetenzen von Beschäftigten die Innovationsfähigkeit eines Unternehmens (Greifenstein/Kissler 2010, S. 15; Sperling/Wolf 2010; Ziegler/Gerlach 2010).

Dies schlägt sich empirisch in einer besseren Wirkung moderner Arbeitsformen und Reorganisations- und Weiterbildungsmaßnahmen und in mehr angemeldeten Patenten nieder (Hübler 2003; Kraft/Stank 2004; Kriegesmann/Kley/Kublik 2010; Zwick 2003). Ein originärer Beitrag für das Innovationsgeschehen zeigt sich insbesondere durch Betriebsräte, die Beschäftigteninteressen konsequent gegenüber dem Management durchsetzen und hierbei Konflikte nicht scheuen (Seibold et al. 2010). Die Möglichkeit, betriebsspezifisches Wissen der Beschäftigten durch deren Beteiligung zu aktivieren, kanalisieren und für Innovationen zu nutzen, werde dabei bisher nur von wenigen Betrieben im vollem Umfang ausgeschöpft (Kirner/Weißfloch/Jäger 2010).

Darüber hinaus wird dem Betriebsrat als „unverzichtbare(m) Akteur strategischer Unternehmensführung“ und als „Co-Manager einer modernen Unternehmenskultur“ eine förderliche Rolle zugeschrieben (Greifenstein/Kissler 2010, S. 141; Kriegesmann/Kley/Kublik 2010). Beiden Organen der Mitbestimmung wird bescheinigt, dass sie in Krisen als Frühwarnsystem und Ventil wirken, unbürokratisch, pragmatisch und effektiv nach Auswegen suchen und so das Unternehmen ökonomisch und im Besonderen im Erhalt von Arbeitsplätzen unterstützen (Bierbaum/Houben 2005; Greifenstein/Kissler 2010, S. 141). Obwohl sich empirisch kein allgemeiner Effekt der Mitbestimmung auf das Beschäftigungswachstum von Betrieben zeigt (Koller/Schnabel/Wagner 2008), haben Betriebsräte, die in wirtschaftlichen Krisen gegründet wurden, während dieser einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung und machen Betriebsschließungen unwahrscheinlicher (Jirjahn 2011).

Mitbestimmung hat auch eine nachhaltige Komponente: Die Kontrolle des Managements in Aufsichtsräten hilft insbesondere in Zeiten global mobilen Kapitals, langfristige Wachstums- und Beschäftigungsinteressen statt kurzfristige renditeorientierte Anreize zu verfolgen und Umsetzungsprobleme im Entscheidungsprozess des Unternehmens frühzeitig zu berücksichtigen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 141). Zu einer nachhaltigen Unternehmenskultur trägt außerdem der erzwungene Austausch zwischen Vertreter/innen unterschiedlicher Seiten in Betrieb und Aufsichtsrat bei, da Kollektivakteure sich so Wissen aneignen, dem sie sich sonst verschließen würden und somit eine höhere Kompetenz erwerben (ebd., S. 12–16).

Ein Geschäftsmodell mit Mitbestimmung baut auf langfristige Unternehmenszugehörigkeit (Dilger 1999), was Humankapitalinvestitionen rentabel macht (Streeck et al. 1998, S. 8). Im Kontext der immer stärker wissensbasierten Produktion und der damit verbundenen wachsenden Bedeutung einzelner Leistungsträger für den Erfolg des Unternehmens übernimmt Mitbestimmung die wichtige Funktion, diese an das Unternehmen zu binden (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 50).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es insgesamt wenige nachweisbare Auswirkungen der Mitbestimmung auf ökonomische Faktoren gibt. Die bestehenden Untersuchungen deuten aber tendenziell eher auf einen positive Einfluss hin, während kein negativer Effekt erkennbar ist (Greifenstein/Kissler 2010, S. 96–98). In diese Richtung deuten auch anekdotische Belege, dass insbesondere Unternehmen, die von Mitbestimmung besonders betroffen sind, große Wettbewerbsfähigkeit beweisen und sich im Strukturwandel besonders erfolgreich an neue Bedingungen angepasst haben (Streeck et al. 1998, S. 11). Die empirischen Studien zur Mitbestimmung sollten allerdings nicht uneingeschränkt verallgemeinert werden: Es lassen sich nur wenige Aussagen über den tertiären Sektor treffen, der – trotz seiner großen Bedeutung für Wirtschaft und Beschäftigung – von der Mitbestimmung oft noch ausgenommen und in der Forschung unterrepräsentiert ist. Der öffentliche Sektor, der einer Sonderregelung von Mitbestimmung unterliegt, ist ebenfalls kaum Thema der aktuellen Forschung (Greifenstein/Kissler 2010, S. 41–42).

2.3 Neue Herausforderungen

Das deutsche Mitbestimmungssystem sieht sich in der modernen globalisierten Weltwirtschaft und durch die Ausweitung der rechtlichen Grundlagen deutscher Unternehmen, insbesondere durch die europäische Integration, verschiedenen Herausforderungen ausgesetzt:

2.3.1 Herausforderungen in einer globalisierten Weltwirtschaft

Die mit der Globalisierung einhergehende gestiegene Mobilität von Kapital und Arbeit und die damit verbundenen Wettbewerbszwänge, Auslagerungen und Jobverluste üben massiven Druck auf das Mitbestimmungssystem aus. Die Vertretung der durch Flexibilisierung der Arbeit heterogenen Belegschaften in einem durch internationalen Lohnwettbewerb geprägten System erweist sich als zunehmend schwierig und wurde durch sinkende Gewerkschaftsmitgliedszahlen weiter erschwert (Fichter 2005, S. 94; Greifenstein/Kissler 2010, S. 101–102). Das Mitbestimmungssystem als eine für den industriellen Sektor geschaffene Institution erlitt zudem im Strukturwandel durch das beständige Wachstum des tertiären Sektors einen Bedeutungsverlust. Dies wird auch an der Verbreitung von Mitbestimmung deutlich: Wurden noch Mitte der 1980er Jahre etwa 50 Prozent der westdeutschen Beschäftigten im Privatsektor durch einen Betriebsrat vertreten (Streeck et al. 1998, S. 10), waren es 2015 nur noch 42 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland und 33 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland (Ellguth/Kohaut 2016).

Mit der Begründung, der „deutsche Sonderweg“ sei den neuen Herausforderungen nicht gewachsen, wurde von Kritiker/innen der Rückgang der Mitbestimmung begrüßt und eine Einschränkung der Mitbestimmungsrechte gefordert (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 56–60). Von Seite der Unterstützer/innen wurde dagegen argumentiert, die „kooperative Modernisierung“ habe sich als ‚best practice‘ ausgehandelter Strukturanpassung erwiesen, der Erhalt und die weitere Ausweitung von Mitbestimmung sei deshalb wünschenswert und realitätsnah (Streeck et al. 1998, S. 13). Es sei Unternehmen durch die Mitbestimmung gelungen, sich unternehmensfeindlichen Anreizen wie einer zu starken Orientierung an sprunghaften Finanzmärkten zu entziehen, während die im Strukturwandel notwendigen Umstrukturierungen von Vertretungen der Beschäftigten aktiv und effektiv mitgestaltet wurden (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 54; Streeck et al. 1998, S. 13).

Zur erfolgreichen Bewältigung der durch Globalisierung und Flexibilisierung neu entstandenen Aufgaben unterzog sich die Mitbestimmung einem Wandel, weg von einer von der Idee eines Verteilungskampf geprägten Schutzes- hin zu einer am individuellen Unternehmen und Betrieb orientierten Gestaltungspolitik (Greifenstein/Kissler 2010, S. 105; Kleinschmidt et al. 1997).

Insbesondere die betriebliche Mitbestimmung legte dafür standardisierte Arbeitsformen immer mehr ab und arbeitet zunehmend projekt- und kundenorientiert (Streeck et al. 1998, S. 10). Sie wird teilweise durch verschiedene managementinduzierte direkte Partizipationsformen ergänzt oder ersetzt (Andersen 2013, S. 463; Greifenstein/Kissler 2010, S. 113–115). Professionalisierte Betriebsräte gewannen hierbei relativ zur Unternehmensmitbestimmung an Bedeutung, insbesondere in ihrer Rolle als Instanz kontrollierter Flexibilisierung unter Berücksichtigung von Belegschaftsinteressen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 106; Ellguth/Ahlers 2003).

Dieser ‚Verbetrieblichung' wurde 2001 mit einer Neuerung des Betriebsverfassungsgesetz begegnet, welche den neuen Aufgaben und Rahmenbedingungen der betrieblichen Mitbestimmung Rechnung trägt (Rudolph/Wassermann 2001). Wegen der erfolgreichen Verhinderung von Betriebsschließungen durch strategisches Handeln des Betriebsrates (Detje et al. 2008) wird von wissenschaftlicher Seite die Chance gesehen, betriebliche Mitbestimmung als Gegenpart zum Shareholderkapitalismus zu etablieren (Martens/Dechmann 2010). Andererseits wird aber auf die Gefahr hingewiesen, die unter Druck des Arbeitsplatzverlustes zugestandenen Lohnkürzungen und Einschränkungen könnten die integrations- und friedensstiftende Funktion der Mitbestimmung untergraben (Greifenstein/Kissler 2010, S. 17–18).

2.3.2 Herausforderungen durch neue politische und rechtliche Grundlagen

Das bestehende System wurde, zusätzlich zu den veränderten globalwirtschaftlichen Bedingungen, durch neue politische und rechtliche Grundlagen in Frage gestellt. Dies geschah insbesondere durch die Vertiefung der europäischen Integration. Die Zukunft der deutschen Mitbestimmung im Kontext der Niederlassungsfreiheit in einem europäischen System unterschiedlichster Mitbestimmungsregimes wurde durch verschiedene Regelungen des europäischen Gesellschaftsrecht und Ent-

scheidungen des europäischen Gerichtshofes geregelt (Biedenkopf/ Streeck/Wissmann 2006, S. 28–29).

Europäische Gesellschaften

Für die 2004 und 2006 eingeführten europäischen Gesellschaften (SE) und europäischen Genossenschaften (SCE) wurden Mitbestimmungsrechte festgelegt, die nach Auffassung der wissenschaftlichen Mitglieder der Mitbestimmungskommission von 2006 dem deutschen Vorbild folgen, da sie sowohl Anspruch auf betriebliche als auch auf Unternehmensmitbestimmung enthalten.

Diese sind weniger weitgehend als die deutschen Regelungen (ebd., S. 30). Die Richtlinie zu europäischen Gesellschaften sieht jedoch vor, dass bei der Gründung einer SE das höchste Mitbestimmungsniveau der an der Gründung beteiligten Gesellschaften gilt (Greifenstein/Kissler 2010, S. 22). Diese relativ strengen Regelungen werden allerdings dadurch eingeschränkt, dass die Mitbestimmung für europäische Gesellschaften und Genossenschaften zuallererst durch Verhandlung zwischen Vertretungen der Belegschaft und des Managements geregelt wird und nur im Falle der Nichteinigung eine gesetzliche Auffangregelung greift. Ähnliches gilt für die grenzüberschreitende Verschmelzung von Kapitalgesellschaften (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 30–32).

Eine Gefahr der Umgehung der Unternehmensmitbestimmung liegt hier insbesondere dann vor, wenn eine deutsche Gesellschaft ihre Rechtsform wechselt, bevor sie einen für die deutsche Regelung relevanten Grenzwert übersteigt. Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene wird dann auf dem bestehenden Niveau „eingefroren“, selbst wenn die Schwelle von 500 bzw. 2000 Beschäftigten überschritten wird (Sick 2015a). Es wird geschätzt, dass etwa 50 Unternehmen auf diese Weise die paritätische Mitbestimmung umgehen (Hans-Böckler-Stiftung 2016).

Gesellschaften ausländischer Rechtsform

Eine weitere Möglichkeit, die Regelungen zur unternehmerischen Mitbestimmung zu unterlaufen, bietet sich durch die Nutzung von Gesellschaften ausländischer Rechtsform. Der Europäische Gerichtshof hat 2004 in einem Urteil mit Berufung auf die Niederlassungsfreiheit erlaubt, dass ausländische Gesellschaften der EU sich in Deutschland frei niederlassen dürfen. Geltendes Recht ist das des Herkunftslandes.

So bleiben sowohl deutsche Kommanditgesellschaften, die einen ausländischen Komplementär nutzen (z.B. Ltd & Co KG), als auch ausländische Kapitalgesellschaften, die sich in Deutschland niederlassen, von der deutschen Mitbestimmungsgesetzgebung unberührt. Mitbestimmungsrechte müssen selbst dann nicht eingehalten werden, wenn die Gesellschaften überwiegend oder gar ausschließlich in Deutschland operieren. Dies gilt ebenso für Gesellschaften aus der Schweiz und – bereits seit einem 1954 zwischen Deutschland und den USA geschlossenen Vertrag – auch für US-amerikanische Kapitalgesellschaften (Sick 2015b, S. 3).

2014 gab es 94 Unternehmen in Deutschland, die durch eine ausländische Rechtsform Unternehmensmitbestimmung umgingen. Das waren mehr als viermal so viele wie noch vor 2000, als 20 Unternehmen diese Ausweichmöglichkeit nutzten (ebd.).

Konsequenzen der europäischen Regelungen

Die europäischen Regelungen können zusammen mit den bestehenden Lücken der Mitbestimmungsgesetzgebung zur Heterogenisierung der Beteiligung von Beschäftigten, zur Schaffung von unternehmensspezifischen industriellen Beziehungen und zu einer Einschränkung der Mitbestimmungsrechte führen (Greifenstein/Kissler 2010, S. 93). Gleichzeitig besteht durch europäische Regulierungen jedoch auch die Chance, dass Beschäftigte ohne bzw. mit schwachen nationalen Regelungen unter den Schutzrahmen der Mitbestimmung fallen (ebd.).

Dies könnte auch durch die bereits in den 1990ern eingeführte Institution des Europäischen Betriebsrat (EBR) vorangetrieben werden. In diesem kann sich die europäische Belegschaft eines transnationalen Unternehmens über Ländergrenzen hinweg organisieren. Bei seiner Implementierung treten bisher noch zahlreiche Probleme auf: So wird von qualitativen Entwicklungsbarrieren, Machtasymmetrien zwischen Akteuren und der Schwierigkeit einer Zusammenarbeit vor dem Hintergrund unterschiedlichster gewerkschaftlichen Handlungsmuster berichtet (ebd., S. 93–94). Trotzdem etabliert der EBR zunehmend eine tragfähige Interessenvertretungspolitik und wird von Seiten der Beschäftigten und des Managements respektiert (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 95; Streeck et al. 1998, S. 18). Die Mitbestimmung durch Belegschaften unterschiedlicher Nationalität innerhalb eines Unternehmens wird durch den EBR auf betrieblicher Ebene möglich. Auf Unternehmensebene konnte dagegen für deutsche Unternehmen noch keine Regelung ge-

schaffen werden, die die Problematik der alleinigen Vertretung des deutschen Anteils einer internationalen Belegschaft in den Aufsichtsräten löst (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006, S. 33–34).

Rechtlich besteht außerdem die Möglichkeit zur Gründung eines ‚Weltbetriebsrates', bei dem sich die verschiedenen Vertretungen der Beschäftigten in unterschiedlichen Ländern koordinieren und gegenseitig informieren. Ob sich diese Institution zu einer relevanten Bewegung entwickeln wird, ist noch nicht abzusehen (Rüb 2000).

Die Diskussion der neuen Herausforderungen für das deutsche Mitbestimmungssystem zeigt, dass eine nationale Betrachtung des Systems vor dem Hintergrund globaler wirtschaftlicher Verflechtungen und einer rechtlichen Einbindung der Bundesrepublik in europäische Strukturen nicht mehr ausreicht. In den Blick genommen werden müssen zum einen die Herausforderungen, die sich aus einer Einbettung Deutschlands in die Weltwirtschaft ergeben. Dies soll später in dieser Arbeit durch die Untersuchung der Wirkungen der Handelsabkommen CETA und TTIP auf Mitbestimmungsrechte in Deutschland geschehen.

Zum anderen muss untersucht werden, welche Auswirkungen deutsche Wirtschaftsaktivität auf Mitbestimmungsrechte in anderen Ländern hat. Interessant ist insbesondere, inwieweit die deutsche Außenwirtschaftspolitik dazu beitragen kann, dass von deutscher Seite Mitbestimmungsrechte nicht unterdrückt, sondern im Gegenteil gefördert werden können. Hierfür werden im Folgenden die Möglichkeiten untersucht, die die deutsche Bundesregierung im Rahmen ihrer Außenwirtschaftspolitik hat, sich für Mitbestimmungsrechte weltweit einzusetzen. Nach einer allgemeinen Einordnung dieser Möglichkeiten werden im Folgenden ausgewählte Instrumente dieser Politik genauer in den Blick genommen.

3. Möglichkeiten der Bundesregierung zur Förderung globaler Mitbestimmungsrechte

Innerhalb Deutschland sind deutsche Unternehmen rechtlich verpflichtet, weitgehende Mitbestimmungsrechte zu respektieren. Das Management vieler deutscher, transnational agierender Unternehmen sticht bei der Zusammenarbeit mit den Beschäftigten als vorbildlich hervor. Weniger glänzend präsentiert sich oft die Leitung von Tochterunternehmen dieser Konzerne, wie zum Beispiel bei T-Mobile in den Südstaaten der USA (Handelsblatt 2016; Mey/online 2015; We Expect Better 2016). Zu einer noch krasseren Unterdrückung der Mitbestimmungsrechte kommt es in Firmen, die als Zulieferbetriebe deutscher Konzerne agieren, wie beispielsweise kik-Zulieferbetriebe in Bangladesch (Ganguly 2015). Belege für die Unterdrückung von Mitbestimmungsrechten in Tochterfirmen oder über die Zulieferkette hinweg sind hinreichend dokumentiert (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2007b, 2014a, 2014b, 2014c, 2015; Ganguly 2015; International Trade Union Confederation 2016e).

Um solche Fälle zu vermeiden und im Gegenteil zu einer Förderung von Mitbestimmungsrechten beizutragen, sollte die Bundesregierung erstens versuchen, deutsche Unternehmen wirksam dazu zu bewegen, Mitbestimmungsrechte über die ganze Lieferkette hinweg zu respektieren. Zweitens sollte die deutsche Regierung in Austausch mit Staaten treten, die die Mitbestimmungsrechte ihrer Bürger/innen politisch nicht ausreichend schützen, damit eine Verletzung der Rechte durch Unternehmen in diesen Ländern verhindert wird.

Wie kann die Regierung sicherstellen, dass deutsche Unternehmen Rechte auch außerhalb des Bundesgebiets einhalten?

Eine Studie, die im Auftrag der Weltbank veröffentlicht wurde, identifiziert vier Aufgaben, die von Regierungen übernommen werden sollten, um Un-

ternehmen wirksam dazu zu bringen, Rechte entlang ihrer Zulieferkette einzuhalten: Die Aufgaben eines Staates sind dabei, wirksame Standards anzuordnen (mandating), Unternehmen bei der Durchsetzung dieser zu unterstützen und die Implementierung soweit möglich zu erleichtern (facilitating), selbst an der Einsetzung von Standards teilzuhaben (partnering) und gutes Vorgehen zu honorieren (endorsing).

Auswahl der untersuchten Regierungsinstrumente

Konkret bedeutet dies für die Außenwirtschaftspolitik: Außenwirtschaftsförderung muss so gestaltet werden, dass sie zum einen Unternehmen wirksam dazu verpflichtet oder motiviert, Mitbestimmungsrechte einzuhalten (mandating). Gleichzeitig sollen Konzerne so viel Unterstützung und Handreichungen wie möglich erhalten, um dieser Aufgabe gewachsen zu sein (facilitating). In dem Kapitel zur Außenwirtschaftsförderung, welche auf Exportfinanzierungshilfen, Außengeschäftsabsicherungen, Auslandshandelskammern und *Germany Trade and Invest* eingeht, werden deshalb diese beiden Aspekte Berücksichtigung finden. Betrachtet werden die beiden Punkte auch bei der Untersuchung von *develoPPP.de*, einem Förderprojekt des BMZ für privatwirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit.

Um als gutes Beispiel voranzugehen, sollte der Staat in eigenen Unternehmen und bei der öffentlichen Beschaffung Best-Practice-Verhalten einführen (partnering). Dies wird in den Kapiteln zur öffentlichen Beschaffung und zu Unternehmen in öffentlicher Hand genauer behandelt.Zur Unterstützung vorbildlichen Verhaltens (endorsing) gibt es bereits mehrere Ansätze, zum Beispiel die *UN Principles for Responsible Investment* oder das *Bündnis für nachhaltige Textilien*. Auch diese Ansätze werden in dieser Arbeit untersucht. Um außer den deutschen Unternehmen auch den Dialog mit anderen Ländern im Blick behalten, bieten die Botschaften einen Ansatzpunkt, der ebenfalls in betrachtet wird. Für eine sinnvolle Abstimmung und kohärente Anwendung der zahlreichen Instrumente bietet der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte, welcher Ende 2016 beschlossen wurde, eine sinnvolle Plattform. Er wird deshalb als erstes Instrument behandelt werden.

Untersuchung der Instrumente

Für jedes Instrument werden ein Bezug zur Mitbestimmung hergestellt und mögliche Kanäle für die Förderung derselben herausgearbeitet. Es werden Rahmenbedingungen aufgezeigt, unter denen diese Kanäle effektiv wirken können. Die Überlegungen werden mit aktueller Politik abgeglichen und da-

raus konkrete Handlungsvorschläge abgeleitet. Um hierbei klare Verantwortlichkeiten aufzuzeigen, werden die verschiedenen Instrumente jeweils unter dem Ministerium zusammengefasst, welches maßgeblich zuständig ist. Wenn mehrere Zuständigkeiten greifen, wird hier das Ministerium gewählt, welchem bei der Aufgabe der Mitbestimmungsförderung am meisten Verantwortung zukommt. Da das im nächsten Kapitel behandelte Instrument – der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte – zwar federführend vom Auswärtigen Amt behandelt wurde, der endgültige Plan aber zwischen zahlreichen Ministerien abgestimmt wurde und einen Rahmen für die Arbeit aller Ministerien bietet, wird er in dieser Arbeit keinem Ministerium zugeordnet.

4. Schaffung eines kohärenten Rahmens für Regierungspolitik: Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte wurde im Rahmen der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* Ende Dezember 2016 von der deutschen Bundesregierung verabschiedet. Er wurde unter Führung des Außenministeriums unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erarbeitet.

4.1 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* wurden im Juni 2011 einstimmig durch den UN-Menschenrechtsrat verabschiedet. Die 31 von John Ruggie erarbeiteten Prinzipien, die unter den drei Säulen *Protect* (nämlich die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen), *Respect* (nämlich die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte) und *Remedy* (nämlich der Zugang zu Wiedergutmachung durch Beschwerdemechanismen und Entschädigung) zusammengefasst sind, verpflichten die unterzeichnenden Staaten dazu, Menschenrechtsverstöße durch unternehmerisches Fehlverhalten zu verhindern und für die Aufklärung und Ahndung begangener Verstöße Sorge zu tragen. In *Nationalen*

Aktionsplänen (NAP) sollen die Leitprinzipien von den unterzeichnenden Staaten in konkrete Politik umgesetzt werden (United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner 2011).

Mitbestimmung in den UN-Leitprinzipien

Wie vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) in seiner Stellungnahme zu den Leitprinzipien kritisiert wurde, weist das Rahmenwerk nicht explizit auf die förderliche Rolle von gesetzlicher Mitbestimmung zum Schutz der Menschenrechte hin (Deutscher Gewerkschaftsbund 2009, S. 4).

Trotzdem ist Mitbestimmung für die Umsetzung der Leitprinzipien und deren Umsetzung auf zweierlei Weise bedeutsam: Erstens sind die Rechte auf Vereinigungsfreiheit, Gewerkschaftsfreiheit und Tariffreiheit, die unter Verweis auf die ILO-Kernarbeitsnormen als zentrale vom Unternehmen zu respektierende Arbeitsrechte *(„Respect")* identifiziert werden, Grundlage von Mitbestimmung (United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner 2011, S. 13). Zweitens heben die Leitprinzipien an mehreren Stellen in ihren *Operativen Prinzipien* (welche Ausführungen zur Umsetzung für die jeweiligen Adressaten – Staaten und Unternehmen – formulieren) die Wichtigkeit der Einbindung betroffener Stakeholder hervor.

So sollten Unternehmen sowohl bei Erstellung einer menschenrechtlichen Grundsatzverpflichtung (Leitprinzip 16) als auch bei der Wirksamkeitskontrolle ihrer Verbesserungsansätze (Leitprinzip 20) und bei Ablegung von Rechenschaft darüber, was sie zur Achtung der Menschenrechte tun (Leitprinzip 21), „relevante Stakeholder" einbinden. Im Bereich der Wiedergutmachung *(„Remedy")* wird bezüglich nichtstaatlicher Beschwerdemechanismen (Leitprinzipien 28 und 29) auf mit Stakeholdern erarbeitete und von Multi-Stakeholder-Gruppen verwaltete Mechanismen hingewiesen. Eines der Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen (Leitprinzip 31) lautet, dass diese auf Austausch und Dialog mit Stakeholdergruppen aufbauen (United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner 2011). Im unternehmerischen Kontext zählen Mitarbeitende und ihre betrieblichen Interessensvertretungen zu den wichtigsten Stakeholdern. Sie in die Umsetzung der Unternehmenspflichten einzubinden ist damit Kern der UN-Leitprinzipien (Hadwinger et al. 2016, S. 181).

Konkret kann die Einbindung von Mitbestimmungsorganen im Einklang mit den genannten Prinzipien beispielsweise umgesetzt werden, indem Betriebsräte Hinweise und Informationen zu Risikoanalyse und Folgenabschätzung geben oder im Dialog mit dem Unternehmen Beschwerdemechanismen entwickeln, verbessern und verwalten (ebd., S. 181–187).

4.2 Möglichkeiten der Förderung von Mitbestimmung durch den Nationalen Aktionsplan

Der von den Leitlinien angedachte *smart mix* unterschiedlicher Formen der Steuerung kann von Regierungen hinsichtlich Verbindlichkeit und Anspruch sehr unterschiedlich interpretiert werden (Grabosch/Scheper 2015, S. 10). Wie viele andere Staaten hat hierzu auch die Bundesregierung einen *Nationalen Aktionsplan* (*NAP)* verabschiedet, der die Leitprinzipien durch unterschiedliche konkrete Praktiken umsetzen soll (Deutsche Bundesregierung 2016).

Ein NAP könnte, wenn passend ausgestaltet, über zwei Kanäle Mitbestimmung fördern: Erstens hätte er das Potenzial, deutsche Unternehmen dazu verpflichten oder motivieren, betriebliche Mitbestimmung in Tochterunternehmen oder Zulieferbetrieben durchzusetzen. Zweitens ist die deutsche Ausgestaltung des NAP durchaus von Interesse für noch mit der Ausgestaltung beschäftigte Regierungen; enthaltene Regelungen zur Mitbestimmung hätten als Vorbild für andere Aktionspläne dienen und so außerhalb Deutschlands Diskussionen zur Verankerung von Mitbestimmung anregen können. Im Folgenden wird zunächst das Potenzial erläutert, das durch den ersten dieser Kanäle bestand. Danach wird untersucht, inwieweit der verabschiedete NAP dieses Potenzial nutzt.

4.2.1 Wirksame Durchsetzung von betrieblicher Mitbestimmung in Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben

Um deutsche Unternehmen wirksam dazu zu bewegen, betriebliche Mitbestimmung in Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben außerhalb Deutschlands einzuhalten, müsste ein Rahmenwerk geschaffen werden, welches die Einführung von Mitbestimmung für deutsche Unternehmen attraktiv macht. Trotz der zu erwartenden positiven langfristigen Effekte der Mitbestimmung sind kurzfristig und unternehmensspezifisch mit ihrer Einführung und insbesondere mit der Überprüfung und Sicherung von Rechten über die gesamte Zulieferkette Kosten verbunden. Eine rein freiwillige Bestimmung kann hierbei einen Wettbewerbsnachteil für Unternehmen darstellen, die sich den UN-Leitprinzipien entsprechend um die wirksame Durchsetzung der Rechte Lohnabhängiger bemühen (Grabosch/Scheper 2015, S. 43). Empirische Untersuchungen freiwilliger Verpflichtungen sind wenig optimistisch bezüglich deren Wirksamkeit (siehe z.B. Anner 2012; Banerjee 2014; Vogel 2005, S. 164).

Wenn sich also eine Regierung (wie die Bundesregierung es im Koalitionsvertrag festgehalten hat (CDU Deutschland/CSU-Landesleitung 2013, S. 125), für die Durchsetzung der Leitprinzipien und damit von Menschenrechten in der Wirtschaft einsetzen will, müsste eine Regelung entweder verbindliche Verpflichtungen mit wirksamen Sanktionen bei Nichtbeachtung der Rechte oder positive Anreize für die Einhaltung dieser enthalten. Für beides gab es vor der Verabschiedung des deutschen NAP praktische Vorschläge:

4.2.2 Verbindliche Regulierung und Sanktionen: Einklagbare menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Die UN-Leitprinzipien sind zunächst ein freiwilliges Instrument. Bestehende Regulierungslücken im Bereich des globalen Schutzes der Rechte Lohnabhängiger und damit auch im Bereich der Mitbestimmung können mit ihrer Hilfe nur geschlossen werden, wenn das Konzept politisch sinnvoll flankiert wird. Ein zentrales Instrument hierzu bietet sich durch die Einführung von in den Leitprinzipien vorgesehenen ‚menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten' (Human Rights Due Diligence) an, sofern diese entsprechend im nationalen Recht verankert werden.

Ausführliche Vorschläge zu ihrer politischen und rechtlichen Gestaltung haben Grabosch und Scheper (2015) ausgearbeitet. Sorgfaltspflichten sind Anforderungen, die Angehörige einer Berufsgruppe in einer Situation erfüllen müssen, um Verletzungen der Rechte Dritter entgegenzuwirken (ebd., S. 26). Ihre Verletzung kann im Schadensfall, also bei der Verletzung von Rechten wegen mangelnder Sorgfalt, vor Gericht verurteilt werden.

Sorgfaltsmaßnahmen sind für unterschiedlichste Wirtschaftsbereiche bereits gesetzlich verankert; neu ist im Kontext der Leitprinzipien der menschenrechtliche Bezug. Eine unternehmerische Sorgfaltspflicht könnte für einen Mutterkonzern beispielsweise darin bestehen, Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen Mitbestimmungsrechte im Zulieferbetrieb nicht unterdrückt werden.

In diesem Gebiet existieren bereits zahlreiche ‚Soft Laws' mit Empfehlungen an Unternehmen. Ihre Unüberschaubarkeit und die Unklarheit der aktuellen Rechtslage stellen Konzerne, die in Tochterunternehmen oder Zulieferbetrieben außerhalb Deutschlands Maßnahmen durchsetzen wollen, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund scheuen viele Firmen unter dem Wettbewerbsdruck die oft kostspieligen Veränderungen und nehmen letztlich

die Beeinträchtigung von Menschenrechten und das minimale Risiko eines Rechtsstreits in Kauf (ebd., S. 27).

Um Rechtssicherheit herzustellen, müsste deshalb klargestellt werden, dass Unternehmen auch bei Geschäften im Ausland und im Hinblick auf Völkerrecht, also beispielsweise gegenüber den ILO-Kernarbeitsnormen, Sorgfalt anwenden müssen. Zudem müssten inhaltliche Minimalanforderungen für die unternehmerische Sorgfalt geregelt und unterschiedliche Maßnahmen für Unternehmen unterschiedlichen Hintergrunds zugestanden werden (ebd., 6).

Konkret könnte der Gesetzgeber hier inhaltliche Themen vorgeben und die weitere Ausgestaltung Multistakeholderinitiativen überlassen. Bestehende Institutionen wie *Human Rights Impact Assessments* könnten genutzt werden, um die Implementierung zu erleichtern. Die Reichweite der Sorgfaltspflicht, die ein deutsches Unternehmen zeigen muss, könnte davon abhängig gemacht werden, wie typisch Rechtsverletzungen in der Branche sind, wie dauerhaft Geschäftsbeziehungen sind und wie groß der Einfluss des Unternehmens auf die Produktionsbedingungen ist (ebd., S. 63).

Um bei komplexen Sachverhalten rechtliche Grauzonen einzuengen, könnte ein System von ‚safe harbours' und ‚sure shipwrecks' eingeführt werden. ‚Safe Harbours' sind Regeln, bei deren Einhaltung der Pflichtige immer, also auch im Schadensfall, von Sanktionen verschont bleibt wie beispielsweise, wenn sich ein Unternehmen an Best-Practice-Vorschläge gehalten hat. ‚Sure shipwrecks' hingegen sind eindeutige Verfehlungen, die – außer das Unternehmen kann im konkreten Fall nachweisen, dass der Schaden sowieso eingetreten wäre – regelmäßig zu Sanktionen führen wie beispielsweise die Nichtexistenz eines Sorgfaltskonzeptes (ebd., S. 27).

Die gerichtliche Sanktionierung extraterritorialer Rechtsverletzungen ist in Deutschland bereits (offiziell spätestens seit 2009 und der Rom II Verordnung) möglich. Urteile werden nach aktueller Rechtslage meist nach dem Recht des Landes, in dem der Schaden aufgetreten ist, gesprochen. Sorgfaltspflichten müssten hierbei – wenn wie oben ausgestaltet – zumindest einbezogen werden. Alternativ könnte – bei einer Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten als Eingriffsnormen – das ausländische Recht hier von der Sorgfaltspflicht verdrängt werden (ebd., S. 63).

Flankiert werden müsste eine verbindliche Regelung von einem unterstützenden institutionellen Rahmen, der Unternehmen insbesondere durch Informationen darin unterstützt, das menschenrechtliche Risiko ihrer Zulieferkette einzuschätzen und ihre Sorgfaltspflichten wahrzunehmen. Ein solcher institutioneller Rahmen kann zum Beispiel durch die unten ausgeführ-

ten Angebote von Botschaften und Auslandshandelskammern geschaffen werden (ebd., S. 64).

Ein immer wieder vorgebrachtes Argument besagt, dass Mutterunternehmen nicht für Menschenrechtsverstöße oder die Beschränkung von Mitbestimmungsrechten in Tochter- und Zulieferunternehmen verantwortlich gemacht werden könnten, da globale Zulieferketten per se nicht bzw. nur durch übermäßige Belastungen überprüfbar seien. Dies wird in der Praxis nicht bestätigt. Beispiele ähnlicher Regelungen (wie zum Beispiel die Regelung zu Konfliktrohstoffen im US-amerikanischen Dodd-Frank Act) deuten darauf hin, dass ein solches Gesetz Wirkung zeigt, ohne Mutterunternehmen zu überfordern. Es zeigte sich für den Dodd-Franc Act im Gegenteil, dass in den betroffenen Firmen systematisch Risikowissen gebildet wurde (ebd., S. 44–46).

Die Mitbestimmung der Beschäftigten sollte in einem System unternehmerischer Sorgfalt wiederum eine Sonderstellung einnehmen: Um menschenrechtliche Risiken aller Art in Tochter- und Zulieferunternehmen zu verhindern ist Mitbestimmung vor Ort ein wirksames Mittel.

4.2.3 Freiwillige Regelungen in Verbindung mit positiven Anreizen

Statt Sanktionen könnten auch positive Anreize für die Durchsetzung von Mitbestimmungsrechten und anderen Arbeitsrechten über die Zulieferkette hinweg geschaffen werden. Eine Möglichkeit hierfür sind Zertifizierungen, von denen sich Unternehmen ein positives Image bei Konsument/innen versprechen. Wichtig ist hierbei, dass solche Zertifizierungen nur in Branchen wirksam sind, die direkt mit der Endverbraucher/in im Kontakt stehen. Alternativ kann durch an Empfänger staatlicher Subventionen, Export- oder Investitionsgarantien gestellte Bedingungen eine verbindliche Achtung der Mitbestimmungsrechte für die Unternehmen durchgesetzt werden, die eine solche Unterstützung erhalten wollen. Möglichkeiten, wie die Bundesregierung solche Instrumente nutzen kann, werden in den Abschnitten zum BMWi diskutiert.

Sowohl für verbindliche als auch für freiwillige Maßnahmen gilt, wie vom Leiter des *Arbeitsstabs Wirtschaft und Menschenrechte* im Auswärtigen Amt in einer der Plenumskonferenzen formuliert: „Regelkonformes Verhalten muss für ein Unternehmen günstiger sein als nicht-regelkonformes Verhalten“ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Auswärtiges Amt 2015, S. 5–6) Hierzu müssten von Seiten der Bun-

desregierung zum einen ihre Anforderungen an unternehmerische Sorgfalt klar kommuniziert werden, zum anderen müssten Unternehmen aktiv vom Staat darin unterstützt werden, sich mit Menschenrechtsrisiken auseinanderzusetzen (ebd.).

Entscheidend für wirksame und realistische Regelungen zur Durchsetzung von betrieblicher Mitbestimmung in Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben ist die kluge Einbindung bereits existierender Strukturen und Institutionen wie beispielsweise die *OECD-Leitsätze* oder den *Global Compact*. Erstere werden weiter unten behandelt.

4.3 Der deutsche Nationale Aktionsplan

Als vorbildlich wurde von vielen Seiten die Entstehungsphase des deutschen NAP konstatiert. Vor der Erstellung des Planes fand ein umfassender Konsultationsprozess statt. Die aktuelle Lage bezüglich der Leitprinzipien wurde in einem ausführlichen *National Baseline Assessment* dargestellt, das auch Änderungsbedarf und mögliche konkrete Ansatzpunkte aufgreift (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Auswärtiges Amt 2015, S. 2; Deutsches Institut für Menschenrechte 2015).

Von der weitreichenden Einbindung der Zivilgesellschaft war jedoch bei der Verabschiedung des Plans durch die Bundesregierung im Dezember 2016 nur noch wenig zu spüren. So kritisieren Gewerkschaften und NROs, Vertreter/innen der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften seien „nach einer Konsultationsphase abrupt in eine Beobachterrolle geparkt“ (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 1), entgegen vorheriger Zusage nicht in die Redaktion des Plans eingebunden und vor dessen Verabschiedung nicht mehr konsultiert worden (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 4). Das Versäumnis einer ernsthaften Einbindung wichtiger Interessengruppen schlägt sich auch in den Inhalten des NAP nieder:

4.3.1 Inhalt des deutschen NAP

Der Aktionsplan ist in fünf Kapitel gegliedert. Diese beschreiben den Prozess seiner Erarbeitung, die Erwartungshaltung der Bundesregierung gegenüber Unternehmen, wichtige Handlungsfelder sowie Pläne zur Politikkohärenz und zum Monitoring der gesteckten Ziele. Die wichtigste „Erwar-

tung“ der Bundesregierung an deutsche Unternehmen stellt hierbei die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten dar.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im NAP

Unter menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht von Unternehmen wird im NAP einhergehend mit den UN-Leitprinzipien die Erstellung einer Grundsatzerklärung, die Ermittlung (möglicher) nachteiliger Auswirkungen eines Unternehmens auf Menschenrechte, die Erarbeitung von Maßnahmen zur Abwendung dieser, eine Berichterstattung und die Etablierung eines Beschwerdemechanismus verstanden.

Diese unterschiedlichen Elemente der Sorgfalt bauen im NAP auch auf Partizipation der Beschäftigten auf: So sollen bei der „Gestaltung und Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt […] die unterschiedlichen Perspektiven der eigenen Beschäftigten“ sowie Gewerkschaften einbezogen werden (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 8). Die Prüfung negativer Auswirkungen soll im „Dialog vor Ort mit (potenziell) Betroffenen“ stattfinden (ebd.). Diese sollten außerdem in die Gestaltung des Beschwerdeverfahrens eingebunden werden (ebd., S. 11). Darüber hinaus finden Mitbestimmungsrechte in dem 43-seitigen Dokument keine Erwähnung. Weder werden sie genauer ausgeführt noch werden Prozesse zu ihrer Gewährleistung definiert oder ihre zentrale Funktion für die Durchsetzung globaler Arbeitsrechte deutlich gemacht. Trotz des enthaltenen Verweises auf die ILO-Kernarbeitsnormen, nimmt Mitbestimmung im NAP somit keine zentrale Rolle ein. Damit einhergehend findet sich auch keinerlei Erwähnung wichtiger globaler Maßnahmen der Mitbestimmung wie von Global Framework Agreements[1] (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016b, S. 7).

Abweichend vom internationalen Konsens beschränkt sich die Definition der Bundesregierung von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht zudem auf präventive Maßnahmen. Wiedergutmachungsmaßnahmen und die Entschädigung Betroffener finden keinerlei Erwähnung (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 9–13; CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 3).

Das Potenzial des NAPs, durch einen *smart mix* aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen ein ‚Level-Playing-Field‘ zu schaffen, auf dem

1 Global Framework Agreements (auch: Globale Rahmenabkommen) sind auf globaler Ebene ausgehandelte Abkommen zwischen Gewerkschaftenn und einem multinationalen Konzern. Sie sollen die Interessen der gesamten Belegschaft eines global agierenden Unternehmens schützen.

die Einhaltung von Rechten ein Unternehmen im Wettbewerb nicht benachteiligt, wird durch die Unverbindlichkeit der Pflichten verspielt. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten werden nicht gesetzlich verankert, ihre Nichtbeachtung ist somit nicht sanktionsbewährt. Bis 2020 soll jedoch mindestens die Hälfte aller Unternehmen ab 500 Beschäftigten menschenrechtliche Sorgfalt in Unternehmensprozesse integriert haben. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn ein Unternehmen Pflichten entweder einhält oder erklärt, warum ihm dies nicht möglich war (‚comply or explain'). Sollte die vorgegebene Anzahl an Unternehmen nicht erreicht werden, sieht die Bundesregierung vor, „weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüfen" (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 12).

Abgesehen davon, dass eine Prüfung verbindlicher Pflichten eigentlich bereits Aufgabe des gesamten NAP-Prozesses war, wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren befürchtet, dass eine solche Frist zum Nichtstun verleite. Dies gilt insbesondere, da verbindliche Maßnahmen nicht unmissverständlich unter Vorlage eines fertigen Entwurfs angekündigt werden (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 4; Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 2). Durch die Unverbindlichkeit wird Unternehmen weiterhin keine rechtssichere Definition geboten, in deren Rahmen ein Einsatz für Mitbestimmung und andere Arbeitsrechte über die Lieferkette hinweg auch finanziell sinnvoll ist, da er Klagerisiken mindert. Eine klare gesetzliche Regelung hätte dagegen Anreize für die Einbindung der menschenrechtlichen Sorgfalt ins Risikomanagement von Unternehmen geboten. Zusätzlich zur Einbindung aller Unternehmen (statt nur weniger großer) wäre dies ein großer Schritt zur Schaffung eines ‚Level-Playing-Fields' gewesen (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 2).

Die Anforderungen an Unternehmen werden außerdem unter den Vorbehalt gestellt, dass sie keine unverhältnismäßig hohen bürokratischen Belastungen schaffen. Von Gewerkschaften und NROs wird dies als Teil einer interessengeleiteten Debatte gewertet, die unter dem Vorwand der Reduzierung von Bürokratie politische Entscheidungen sowie Arbeits- und Menschenrechte als unsinnig oder unnötig abtut (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 6; Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 4)

Verbindliche Sorgfaltspflichten werden im NAP – entgegen früherer Entwürfe und abweichend von NAPs anderer Staaten wie Finnland oder Schweden – nicht einmal von Unternehmen gefordert, die besonders eng mit dem Bund zusammenarbeiten. So gilt auch für Unternehmen im Eigentum von Bund oder Ländern, für Firmen, die Außenwirtschaftsförderung oder andere Formen der Subvention erhalten oder für die öffentliche Hand

produzieren, keine verbindliche Regelung. Stattdessen sollen die in diesen Bereich bereits geltenden Standards einen stärkeren Fokus auf Menschenrechte legen (Deutsche Bundesregierung 2016).

Berichtspflicht zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht

Wenn auch nicht gesetzlich festgeschrieben; Unternehmen sollen laut NAP über die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit berichten. Zur Schaffung von Transparenz über diese wird im NAP auf die 2016 eingeführte CSR-Richtlinie verwiesen, welche nichtfinanzielle und die Diversität betreffende Berichtspflichten für Unternehmen enthält. Im Sinne einer aktiven Mitbestimmung wurde von Gewerkschaften bereits bei Beschluss der CSR-Richtlinie gefordert, Betriebsräte in die Erarbeitung des nicht-finanziellen Berichtes einzubinden (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 8). Eine solche Einbindung ist auch durch den NAP nicht geschehen (Deutsche Bundesregierung 2016).

Zugang zu Gerichtsbarkeit für Geschädigte

Wie bereits ausgeführt, war theoretisch bereits vor der Verabschiedung des NAPs und damit trotz der Unverbindlichkeit seiner Maßnahmen eine Klage gegen deutsche Unternehmen durch im Ausland Geschädigte möglich. Dem deutschen Institut für Menschenrechte sowie verschiedenen NROs zufolge haben Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen außerhalb Deutschlands jedoch nur in sehr seltenen Fällen Zugang zu deutschen Gerichten. Im europäischen Vergleich ist das Engagement der deutschen Rechtsanwaltschaft in grenzüberschreitenden Fällen unterdurchschnittlich. Die Möglichkeit von Gemeinschaftsklagen, zur Sicherung des Aufenthaltsrecht zur Klage und der Durchsetzung von Schadensersatz wird kaum ausgelotet.

Diese Probleme sowie zahlreiche Verbesserungsvorschläge von NROs und Gewerkschaften, insbesondere die Forderung nach der Möglichkeit von Kollektivklagen, werden vom NAP nicht aufgegriffen. Stattdessen wird auf die bestehende Klagemöglichkeit hingewiesen und die Erstellung einer mehrsprachigen Informationsbroschüre geplant. Mit dieser zaghaften Maßnahme wird es für Betroffene aus dem globalen Süden weiterhin nahezu unmöglich sein, deutsche Unternehmen für die Beteiligung an Rechtsverletzungen und damit auch für eine Unterdrückung der Mitbestimmung zur Verantwortung zu ziehen (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 2–3; Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 8; Deutsches

Institut für Menschenrechte 2016, S. 9–10; Deutsche Bundesregierung 2016).

Außergerichtliche Beschwerdemechanismen

Als maßgebliches außergerichtliches Beschwerdeinstrument soll außer unternehmensinternen Mechanismen die Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze, welche weitere unten in dieser Arbeit nochmals Beachtung findet, reformiert und aufgewertet werden. Dies wird von Akteuren der Zivilgesellschaft begrüßt. Allerdings bleibt vor dem Hintergrund der Kritik an der Nationalen Kontaktstelle abzuwarten, inwieweit sie die Funktion eines sinnvollen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus wahrnimmt. Die auch nach der im NAP geplanten Reform noch mangelnde Unabhängigkeit der Stelle durch ihre Angliederung ans Ministerium für Wirtschaft und Energie und die fehlende Einbindung von Stakeholdern lassen daran zweifeln, dass sie die Wirksamkeitskriterien erfüllt, die die UN-Leitprinzipien an außergerichtliche Beschwerdemechanismen stellen (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 2–3, 2016, S. 14; Deutsche Bundesregierung 2016).

Monitoring des NAPs

Ein wirksames Monitoring des gesamten NAP ist besonders aufgrund der zahlreichen enthaltenen Prüfaufträge essentiell. Die Bundesregierung sieht hierfür die Einrichtung eines interministeriellen Ausschusses vor, der die geplanten Maßnahmen überprüft. Begleitet werden soll der Monitoring-Prozess durch die NAP-Steuerungsgruppe aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften, welche in das bestehende Nationale CSR-Forum integriert wird. Zivilgesellschaft und Gewerkschaften fordern hierbei, dass für dieses Gremium ein neues Mandat, eine neue Governance-Struktur und klare Entscheidungsfindungsprozesse geschaffen werden. Zudem sollte seine Besetzung paritätisch durch Vertreter/innen der Wirtschaft, Gewerkschaften und NROs erfolgen und ein ständiger Austausch mit dem interministeriellen Ausschuss stattfinden (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 16).

Das relativ umfangreiche geplante Monitoring steht im NAP noch unter Finanzierungsvorbehalt. NROs kritisieren außerdem, dass bisher keine unabhängige und anerkannte Institution wie das Deutsche Institut für Menschenrechte ins Monitoring miteingebunden ist. Zudem sollte die Überprüfung der Umsetzung über eine reine Selbstauskunft der Unternehmen hinausgehen. Eine Darlegung, warum bestimmte Punkte nicht erfüllt wurden

(‚comply or explain') sollte außerdem nicht als Erfüllung der Sorgfaltspflicht anerkannt werden (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 15; Deutsche Bundesregierung 2016).

Unterstützung von Unternehmen bei der Einhaltung von Sorgfaltspflichten

Als Hilfestellung für Unternehmen, die sich um eine Erfüllung der Sorgfaltspflicht bemühen, sind verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten und freiwillige Initiativen geplant. So sollen unterschiedliche Stellen Informations- und Trainingsangebote zur Einhaltung von Menschenrechten über die Lieferkette hinweg anbieten bzw. das bestehende Angebot ausbauen. Unterstützung soll unter anderem durch die Auslandsvertretungen, die Auslandshandelskammern und das Portal *Germany Trade and Invest* angeboten werden. Hierauf wird in späteren Kapiteln dieser Studie genauer eingegangen. Eine von NROs geforderte unabhängige, allgemein zugängliche Beratungsstelle mit guter personeller Ausstattung, an die sich alle Unternehmen mit Fragen zur menschenrechtlichen Sorgfalt wenden können, ist nicht vorgesehen (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 13).

Zusätzlich zum Beratungsangebot will die Bundesregierung durch Verleihung eines CSR-Preises Best-Practice Ansätze auszeichnen und publik machen. Außerdem wird die Einführung einer nationalen Gewährungsleistungsmarke, zusätzlich zu der europäisch geplanten, erwogen. Insbesondere der CSR-Preis könnte als „Lernpreis" durch die Einbindung wichtiger Elemente der Mitbestimmung (wie die Existenz eines Betriebsrates, eine Tarifbindung u. Ä.) Mitbestimmungsrechte unterstützen (DGB S. 8). Er bleibt trotzdem eine punktuelle Maßnahme (Deutsche Bundesregierung 2016).

4.3.2 Fazit deutscher NAP

„This is the NAP we are all looking for. It is expected to be a worldwide showcase", so ein Mitglied der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte auf einer Plenumskonferenz zum deutschen NAP im Dezember 2015. Bei Betrachtung des ein Jahr später verabschiedeten NAP bleibt der Plan hinter den Erwartungen weit zurück. Es ist stattdessen nun zu hoffen, dass er die ihm vorhergesagte Vorbildwirkung für andere Länder nicht entfaltet. Die Bundesregierung verfehlt zudem ihr eigens verkündetes Ziel

einen „ambitionierten Plan“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2015) zu schaffen. Ein europäischer Vergleich der NAPs zeigt, dass der deutsche Plan in vielen Punkten hinter den Bemühungen anderer Länder zurückbleibt (Germanwatch/Brot für die Welt 2016).

Durch die Entscheidung für überwiegend freiwillige Vorgaben ist, wie vom Deutschen Institut für Menschenrechte angemerkt, die Mischung an Maßnahmen „nicht so ‚smart‘ […], wie die UN-Leitprinzipien eigentlich verlangen“ (Deutsches Institut für Menschenrechte 2016, S. 5). Während Unterstützungsangebote für Unternehmen konkret zugesagt werden, wird für verbindliche Elemente lediglich eine Prüfung angekündigt (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung et al. 2016, S. 3). Es wurden somit keine klaren Anreize zur Einhaltung fundamentaler Rechte geschaffen. Ein Engagement im Bereich der Einhaltung von Mitbestimmungsrechten über die Lieferkette hinweg kann sich im Gegenteil weiterhin als Wettbewerbsnachteil eines Unternehmens auswirken.

In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob die Defizite des vorliegenden Plans durch einen engagierten Umsetzungsprozess von der Bundesregierung und anderen beteiligten Stakeholdern ausgeglichen werden können (Deutsches Institut für Menschenrechte 2016, S. 12). Wenn der NAP damit, wie vom DGB vorgeschlagen, nur ein „Erster NAP“ (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016c, S. 1) ist, dem weitere Pläne mit geschärften Instrumenten folgen, könnte er tatsächlich dazu beitragen, Mitbestimmung in Lieferketten deutscher Konzerne zur Realität werden zu lassen.

Wie schon an mehreren Stellen angeklungen, verknüpft der NAP verschiedene Maßnahmen unterschiedlicher Bereiche und Zuständigkeiten. Viele dieser Elemente werden in den folgenden Abschnitten nochmals aufgegriffen. Eine ambitionierte Umsetzung des Plans wäre deshalb ein Türöffner für weitere Wege, das deutsche Mitbestimmungssystem im Ausland bekannt zu machen. Gleichzeitig böte er die Möglichkeit, viele unterschiedliche Initiativen mit ähnlichen Zielen abzustimmen und sich klar zur Achtung der weltweiten Menschenrechte, auch im wirtschaftlichen Kontext, zu bekennen. Welches Potenzial sich hierfür in den verschiedenen Ministerien ergibt, wird nun behandelt.

5. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Kreditanstalt für Wiederaufbau

Das BMWi verwendet zahlreiche Instrumente zur Außenwirtschaftsförderung. Viele der im BMWi verankerten Fördermöglichkeiten werden mit Unterstützung der KfW-Bank angeboten. Bevor die einzelnen Instrumente im Verantwortungsbereich des BMWis analysiert werden, soll hier kurz auf die besondere Rolle eingegangen werden, die der Staat und damit das BMWi im Bereich der Wirtschaftspolitik spielt.

Die Doppelrolle des Staates als regulierende Instanz und wirtschaftlicher Akteur

Der Regierung kommt innerhalb der Wirtschaft eine Doppelrolle zu: Zum einen reguliert sie das Verhalten der Marktteilnehmenden, wie beispielsweise durch die gesetzliche Verankerung von Sorgfaltspflichten. Gleichzeitig tritt der Staat an vielen Stellen selbst als Marktteilnehmer auf. In Deutschland geschieht dies in der Rolle des *finanziellen Investors* – nämlich durch die Finanzierung von Exporten und Projekten im Ausland und die Eigenbeteiligung an Unternehmen –, des *Versicherers* – nämlich durch sein Angebot von Auslandsgeschäftsabsicherungen – und des *Abnehmers* von Gütern und Dienstleistungen bei der öffentlichen Beschaffung.

Die Motivationen für die wirtschaftliche Aktivität sind hierbei unterschiedlich – nämlich Wirtschaftsförderung auf der einen, der Erwerb nötiger Güter und Dienstleistungen auf der anderen Seite. Gleichermaßen beachtlich sind die Dimensionen der verschiedenen Aktivitäten: Die sich im Bundesbesitz befindliche KfW-Bank ist die weltweit größte staatliche Förderbank und die drittgrößte Bank Deutschlands (Deutscher Bundestag 2015d, S. 1), der Bund ermächtigt zur Versicherung von Exporten über 160 Milliarden Euro (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015, S. 2), und die öffentliche

Hand kauft jährlich für über 350 Milliarden Euro ein (Umweltbundesamt 2016).

In seiner Rolle als Marktteilnehmer setzt der Staat jedoch gleichzeitig Regeln: Wie wird der Geschäftspartner gewählt, welche Anforderungen werden an ihn gestellt, wie werden Verträge gestaltet – all das will entschieden sein. Die Kombination der beiden Rollen des Staates – indem zum Beispiel eine Dienstleistung erworben, diese aber gleichzeitig durch strategischen Einkauf reguliert wird, um andere Ziele wie beispielsweise gute Arbeitsbedingungen zu erreichen – nennt sich ‚Linkage'. Ganz allgemein beschreibt Linkage die Verbindung verschiedener politischer Ziele (McCrudden 2004, S. 257).

Die Nutzung von ‚Linkage' zur Förderung von Mitbestimmung

Die Privatwirtschaft hat ein großes Interesse daran, mit dem Staat Geschäfte zu machen. Ob bei staatlicher Finanzierung, Versicherung oder Einkauf: für Unternehmen finden sich hier Bedingungen, die so in der Privatwirtschaft nicht angeboten werden.

Diese Bereiche sind deshalb besonders geeignet für Linkage: Barry und Reddy (2008) unterscheiden im Kontext von Arbeitsrechten drei Formen von Linkage. *Evaluation Linkage* ist die gemeinsame Auswertung verschiedener Teilziele, um zu bewerten, ob ein gesamtgesellschaftliches Ziel erreicht wird. Die Bedeutung dieser unterschiedlichen, in die Bewertung eingehenden Ziele sollte dann Einfluss auf die institutionelle Ausgestaltung der Politikinstrumente nehmen. *Agency Linkage* bedeutet das Verfolgen verschiedener Ziele mit einem Instrument bzw. durch eine Institution. *Rights Linkage* liegt vor, wenn der Erhalt besonderer Rechte von einem bestimmten Verhalten abhängig gemacht wird.

Im Kontext der Außenwirtschaftsförderung und der öffentlichen Auftragsvergabe könnten hierbei die Förderung von Arbeits- und Mitbestimmungsrechten als Ziel zusätzlich zu wirtschaftlichen Vorteilen gesetzt werden (Evaluation Linkage). Die bestehenden Institutionen hätten dann die Aufgabe, beide Ziele effektiv zu verfolgen, und sollten dementsprechend ausgestaltet werden (Agency Linkage). Privatwirtschaftliche Akteure, die von den staatlichen Angeboten profitieren, dürften dies nur, wenn sie gleichzeitig Mitbestimmungsrechte einhalten und fördern (Rights Linkage).

Linkage ist für die Durchsetzung von Rechten im Verantwortungsbereich deutscher Akteure außerhalb des deutschen Staatsgebiets – also insbesondere für die Gewährleistung grundlegender Rechte in Zulieferketten – sinnvoll. Es bietet die Möglichkeit, die ‚Compliance Gap' zu schließen, die

sich seit den 1990er Jahren durch die Etablierung von immer weitreichenderen freiwilligen Abkommen über die Einhaltung von Standards über globale Lieferketten bei gleichzeitigem Fehlen verbindlicher Überprüfung ergeben hat. In Bereichen, in denen eine Regierung traditionelle Regulierungsmöglichkeiten von ‚command und control' als inakzeptabel, nicht durchsetzbar oder ineffektiv einschätzt, können über Linkage alternative Regulierungsformen etabliert werden (McCrudden 2007, S. 2).

Wie die deutsche Regierung die verschiedenen Möglichkeiten von Linkage in ihrer Rolle als Investorin der Außenwirtschaft, also bei Gewährung von Exportfinanzierung, als Versicherer, also beim Angebot von Auslandsgeschäftsabsicherungen, und als Abnehmerin, also bei öffentlicher Ausschreibung, nutzen kann, wird im Folgenden analysiert.

5.1 Außenwirtschaftsförderinstrumente

5.1.1 Export-Finanzierunghilfen der KfW-Bank

Zur Finanzierung von Exporten, Investitionen und Projekten im Ausland stehen deutschen Unternehmen die Kredite der KfW-IPEX Bank und der ebenfalls 100-prozentigen KfW-Tochtergesellschaft Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) zur Verfügung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016c). Während die KfW-IPEX Bank primär zur Export- und Investitionsförderung geschaffen wurde, will die DEG Entwicklungsziele besonders im Blick behalten.

KfW-IPEX Bank

Die KfW-IPEX Bank betreibt weltweit Projekt-, Auslandsinvestitions- und Exportfinanzierung einschließlich strukturierter Finanzierungen für Großprojekte (ebd.). Mit einem Kreditvolumen von 69,4 Mrd. Euro vergab sie 2015, in ihrem „erfolgreichsten Jahr der Firmengeschichte" (KfW IPEX-Bank 2015a, S. 5), etwa 15 Prozent der KfW-Kredite in dem von ihr verantworteten Geschäftsfeld „Export- und Projektfinanzierung" und erwirtschaftete 628 Mio. Euro (ebd.).

Die Hauptaufgabe der Bank sind Finanzierungen im Interesse der deutschen und der europäischen Wirtschaft. Dazu gehört auch das Ziel der Rohstoffsicherung für die heimische Produktion. Gleichzeitig beansprucht die IPEX für sich, sich klar zu gesellschaftlicher Verantwortung zu beken-

nen, Umwelt- und Klimaschutz und die Entwicklung von wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur weltweit zu fördern (ebd., S. 3).

In dieses Bekenntnis zur gesellschaftlichen Verantwortung dürfte auch die Sicherung von Mitbestimmungsrechten fallen. Eine einfache Regel für *Rights Linkage* würde hier lauten: Nur wer Mitbestimmungsrechte in seinem gesamten Verantwortungsbereich – insbesondere in den neu zugesagten Projekten und Investitionen – sichert, darf die günstigen Bedingungen der Export- und Projektfinanzierung in Anspruch nehmen.

In Reaktion auf massive Kritik wegen der Finanzierung von sozial und ökologisch problematischen Projekten (Hamm/Scheper/Schölmerich 2011; Heydenreich 2014; urgewald 2015) versucht die KfW-IPEX-Bank, die Verbindung von Finanzierung und Verantwortung durch die Einhaltung der KfW-eigenen Nachhaltigkeitsrichtlinie zu sichern: Diese bezieht sich wie in Abbildung 1 auf Seite 42 dargestellt, je nach Kreditform auf die *Äquatorprinzipien* oder die *Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* (kurz: *Common Approaches*) der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).

Beide sehen vor, dass ein beantragtes Projekt zuerst kategorisiert wird. Fällt es in eine besonders risikoreiche Kategorie, werden weitere Informationen eingeholt, analysiert und beurteilt, ob das Projekt bestimmten Maßstäben standhält. Für diese Maßstäbe verweisen die Äquatorprinzipien auf die *Performance Standards der International Finance Corporation* (IFC), die Common Approaches je nach Projekt ebenfalls auf die IFC-Performance Standards oder die *Safeguard Policies* der Weltbankgruppe.

Obwohl dieses Verfahren auf den ersten Blick nach einer umfassenden Prüfung klingt, lässt eine genauere Untersuchung des Einflusses auf Mitbestimmungsrechte an der Wirksamkeit zweifeln: Erstens erfolgt die Kategorisierung der Vorhaben von A („hohes ökologisches oder soziales Risiko“) bis C („Risiko vernachlässigbar“) fast nur unter Einbezug der externen Effekte eines Projekts. „Kategorie A Projekte“, welche als sozial oder ökologisch besonders problematisch gelten, sind solche, die besonders negative Effekte auf die Umwelt oder die ansässige Bevölkerung erwarten lassen. Risiken für die im Projekt Beschäftigten wie ein hohes Risiko der Unterdrückung von Arbeitsrechten oder ein gewerkschaftsfeindliches Umfeld werden hierbei nicht miteinbezogen[2]. Weil aber nur die als A und ein Teil der

2 Eine Auflistung beispielhafter Kategorie-A-Projekte umfasst auch Projekte mit „arbeitsintensiven Produktionsprozessen“. Hierunter könnten Projekte fallen, bei denen Arbeits-

als B klassifizierten Projekte überhaupt weiter geprüft werden, kann ein Projekt, welches ein erhebliches Risiko der Unterdrückung von Mitbestimmung birgt, diese Prüfung ganz umgehen.
Zudem werden nur Projekte geprüft, die außerhalb der OECD angesiedelt sind[3], da die IPEX in OECD-Ländern „eine etablierte Genehmigungs- und Überwachungspraxis im Umwelt- und Sozialbereich voraus[ ]setzt, die mit den strengen deutschen Richtlinien vergleichbar ist“ (KfW IPEX-Bank 2015a, S. 46). Das bedeutet, dass Finanzierungen in Ländern wie Mexiko oder den USA, in denen es systematisch zur Unterdrückung von Gewerkschaften kommt (International Trade Union Confederation 2016a; Lichtenstein 2013), gar nicht erst überprüft werden.

Die gesamte Nachhaltigkeitsrichtlinie gilt außerdem nur für Projektfinanzierungen und Beratungen ab 10 Millionen USD, für projektbezogene Unternehmensfinanzierungen gelten noch höhere Grenzwerte (KfW IPEX-Bank 2015b, S. 3). Von den 330 im Jahr 2015 neu abgeschlossenen Finanzierungsverträgen wurden deshalb nur 18 geprüft[4] (KfW IPEX-Bank 2015a, S. 47).

Analysiert, ob ein zu prüfendes Projekt die angelegten Standards erfüllt, wird mithilfe einer Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung. Angelegt werden hierbei wie oben erwähnt die IFC Performance Standards oder die Safeguard Policies der Weltbankgruppe, in beiden Fällen zusätzlich die sektorenspezifischen Environmental, Health and Safety (EHS) Guidelines der Weltbank. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, verweisen die IFC-Performance Standards auf die ILO-Kernarbeitsnormen und damit auch auf Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten. Die Safeguard Policies und die sektorenspezifischen EHS Guidelines der Weltbank enthalten dagegen

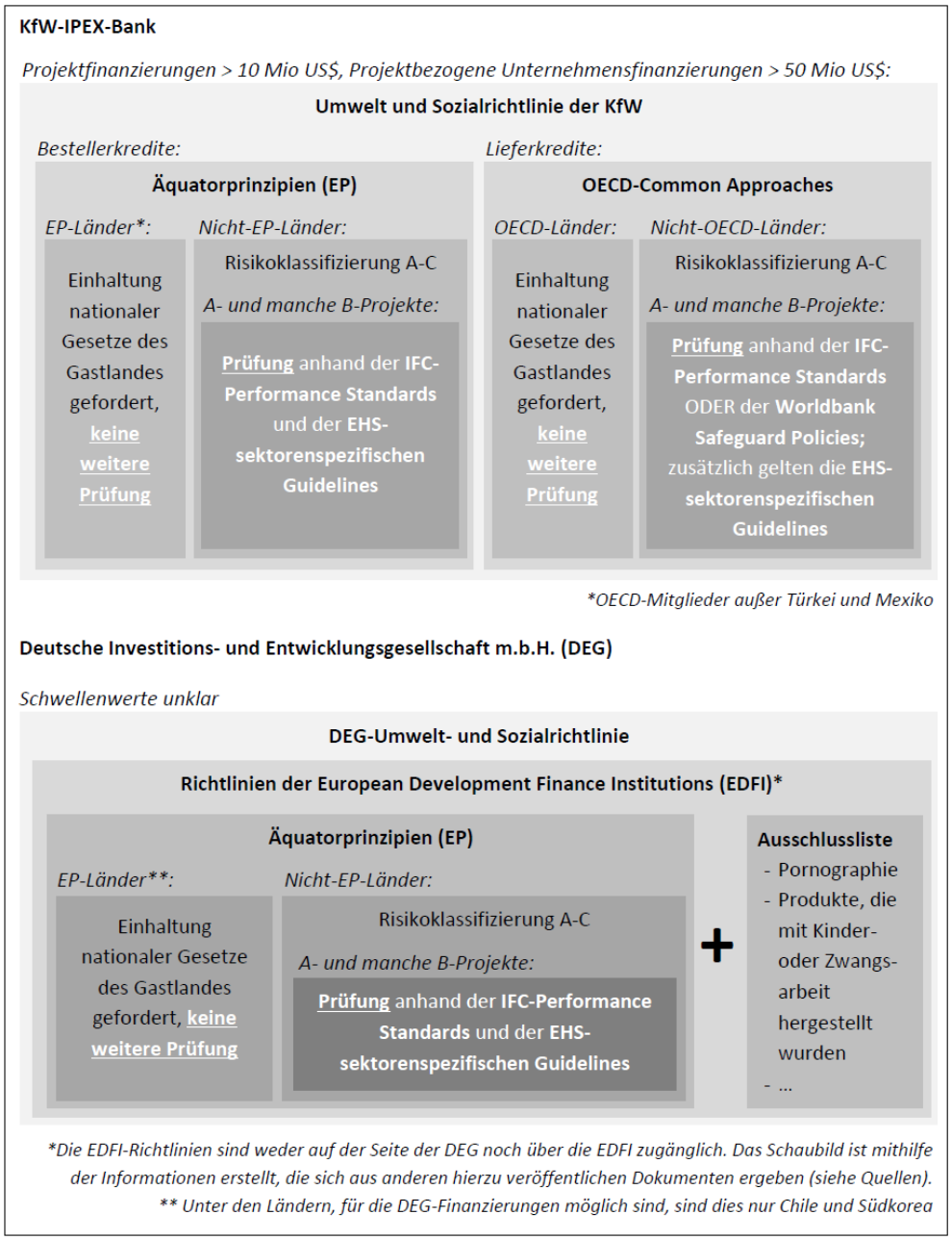
---

rechte besonders gefährdet sind. Bei der Betrachtung der praktizierten Klassifizierung zeigt sich allerdings, dass als „A-Projekte“ nur Projekte klassifiziert wurden, bei denen hohe Umwelt- und Gesundheitsrisiken auftreten, Menschen umgesiedelt werden oder indigene Gruppen betroffen sind. Diese Betrachtung der Klassifizierung wurde für Hermesdeckungen vorgenommen, die ein ähnliches Prüfverfahren vorsehen. Die unter die A-Klassifizierung fallenden IPEX-Finanzierungen konnten leider nicht analysiert werden, da sie nicht öffentlich sind.

3 Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, werden für Lieferkredite nur Projekte geprüft, die nicht in OECD-Ländern angesiedelt sind. Für Bestellerkredite werden Projekte in Ländern geprüft, die nicht in zu den „Equator Principles Designated Countries“ (EP-Länder) gehören. EP-Länder sind alle OECD-Länder außer die Türkei und Mexiko.

4 Oder, wie es der Nachhaltigkeitsbericht der KfW-IPEX formuliert „72 Prozent“ der als A oder B klassifizierten Projekte außerhalb der OECD.

Abbildung 1: Ökologische und soziale Prüfverfahren der Exportfinanzierungshilfen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft 2015; KfW IPEX-Bank 2015a, 2015b; OECD 2016; The Equator Principles Association 2011

keinerlei Bestimmungen zum Umgang mit Arbeiter/innen. In Projekten, in denen die Safeguard Policies statt der IFC-Performance Standards zum Einsatz kommen, sollen deshalb laut den OECD Common Approaches eventuell noch weitere Standards hinzugezogen werden (OECD 2016, S. 10).

Wie der Abgleich mit den verschiedenen Standards bei der Vergabe von IPEX-Krediten praktisch funktioniert, ist leider nicht überprüfbar. Die Unternehmen müssen gemäß der KfW-Nachhaltigkeitsleitsätze zwar ihre Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung veröffentlichen (KfW IPEX-Bank 2015b, S. 7). Die KfW IPEX-Bank legt jedoch ihre Finanzierungen nicht offen, sodass unklar ist, welche Unternehmen und Projekte betroffen sind.

Schlüsse über die praktische Ausgestaltung der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung lassen sich jedoch ziehen, wenn man die Prüfungen für Projekte im Bereich der Hermesdeckungen betrachtet, welchen dieselben Regelungen zu Grunde liegen: Nur in einem der sieben für 2016 eingereichten Berichte findet sich hier überhaupt eine Aussage zu den Rechten von Beschäftigten bzw. zu deren Einhaltung in den geplanten Projekten. Auch in diesem Bericht beschränkt sich diese auf den Hinweis, dass die nicht weiter ausgeführten Bereiche „Human Resource Policy, Human Rights Policy, Code of Conduct, Workers Health and Safety Management Plan und Workers Grievance Mechanism“ entwickelt und durchgesetzt werden sollten (Golder Associates Inc 2016, S. 63). In keinem der Berichte taucht Mitbestimmung – in welcher Form auch immer – auf (Agaportal 2016a).

Das ohnehin schwache Prüfverfahren wird durch die Vorgaben zur Annahme oder Ablehnung der Projekte weiter geschwächt: So kann auch ein Projekt, welches die Anforderungen nicht erfüllt, vom innenministeriellen Ausschuss – wenn auch unter Auflagen – akzeptiert werden.

Mitarbeiter/innen in finanzierten Projekten sollten die Möglichkeit zur Beschwerde haben, wenn ihre Mitbestimmungsrechte verletzt werden. Finanzierte risikoreiche Projekte „fordert die KfW-IPEX Bank [deshalb] auf, [einen Beschwerdemechanismus] einzurichten, zu pflegen und entsprechende Ergebnisse zu dokumentieren“ (Geschäftsbericht der KfW IPEX-Bank 2016, S. 46). Ob die Projekte dieser Aufforderung nachkommen, kann wiederum durch die fehlende Transparenz über Projektfinanzierungen nicht nachvollzogen werden. In den veröffentlichten Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen der Projekte mit Hermesdeckungen, welche auch hier dieselben Regelungen zu Grunde legen, findet sich kein ausgearbeiteter Ansatz eines solchen Mechanismus‘ (Agaportal 2016a).

Die KfW-IPEX Bank selbst hat in Reaktion auf massive Kritik einen Onlinemechanismus etabliert, über den Einzelpersonen, Unternehmen, Organisationen oder andere betroffene Parteien, die negativ durch ein von der KfW IPEX-Bank finanziertes Vorhaben beeinflusst sind, Beschwerde einreichen können. Es ist allerdings fraglich, ob Arbeiter/innen, deren Mitbestimmungsrechte in einem konkreten Projekt eingeschränkt werden, ihre Beschwerde an die finanzierende, in Deutschland lokalisierte Bank wenden, deren Beschwerdeverfahren nur auf Deutsch und Englisch zugänglich und zudem nicht besonders bekannt ist. Die Unterstützung solcher Beschwerden durch NROs oder internationale Gewerkschaften würde wiederum Transparenz über die geförderten Projekte erfordern, die nicht gegeben ist. Die Wirksamkeit des etablierten Mechanismus‘ ist also fraglich.

Insgesamt lässt eine genauere Betrachtung der Prüfpraxis daran zweifeln, dass die KfW-IPEX Bank es ernst meint, wenn sie in ihrem Geschäftsbericht verspricht, dass es „zu den zentralen Zielen der KfW-Bank [zähle…], die umwelt- und sozialverträgliche Umsetzung der von ihr finanzierten Projekte sicherzustellen“ (KfW IPEX-Bank 2015a, S. 22). Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie der NRO urgewald aus dem Jahre 2015, die verschiedene Projekte der KfW-Bank untersucht und massive durch die finanzierten Projekte ausgelöste Menschenrechtsverletzungen und Umweltprobleme aufdeckt (urgewald 2015). So finanzierte die KfW IPEX-Bank im Bereich der Rohstoffsicherung unter anderem das brasilianische Bergbauunternehmen Vale, welches für seine Menschenrechtsverstöße, unmenschliche Arbeitsbedingungen und Ausbeutung der Natur 2012 durch den ‚public eyes award‘ als unverantwortlichstes Unternehmen des Jahres 2011 ausgezeichnet wurde (the public eyes awards 2016; urgewald 2015, S. 33). Während die in der urgewald-Untersuchung angesprochenen Probleme wie gewaltsame Umsiedelung und Vertreibung, Umwelt- und Klimaverschmutzung sowie die Zerstörung von Lebensgrundlagen durch die Umwelt- und Sozialprüfungen der KfW-Bank zwar nicht effektiv verhindert, zumindest aber berücksichtigt werden, ist dies für die Einhaltung bzw. Verletzung von Mitbestimmungsrechten nicht der Fall.

Abbildung 2: Die verschiedenen Prüfstandards

IFC-Performance Standards (2012)	**World Bank Safeguard Policies (2016)**
1. Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts 2. Labor and Working Conditions *(Verweis auf die ILO-Kernarbeitsnormen und damit auch auf das Recht auf Vereinigungsrecht, das Recht auf Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen)* 3. Resource Efficiency and Pollution Prevention 4. Community Health, Safety and Security 5. Land Acquisition and Involuntary Resettlement 6. Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources 7. Indigenous Peoples 8. Cultural Heritage	1. Environmental Assessment 2. Natural Habitats 3. Forests 4. Pest Management 5. Physical Cultural Resources 6. Involuntary Resettlement 7. Indigenous Peoples 8. Safety of Dams 9. International Waterways 10. Disputed Areas 11. Use of Country Systems
World Bank Environmental, Health and Safety (EHS) Guidelines (2007) - Sektorenspezifisch	
1. Environmental 2. Occupational Health and Safety 3. Community Health and Safety 4. Construction and Decommissioning	

Quelle: *Eigene Darstellung basierend auf International Finance Corporation 2012; The World Bank Group 2007, 2016*

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG)

Die DEG finanziert, fördert und berät Unternehmen, die in Länder des globalen Südens investieren. Ihr selbsterklärtes Ziel lautet, durch Direktinvestitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern nachhaltig deren wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und den Finanzsektor dieser Länder zu stärken (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft 2016). Gleichzeitig fungiert sie als Förderinstrument der deutschen Außenwirtschaft und wird auch als solches beworben (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016a).

Alle zugesagten und bereits ausgezahlten Projekte zusammen genommen, finanzierte die Bank bisher 719 „Engagements“ in 79 Ländern mit einer Gesamtsumme von 7,2 Mrd. Euro. 2015 nahmen 115 deutsche Unternehmen DEG-Finanzierungen und damit etwa 13 Prozent der neu zugesagten Finanzierung von über einer Milliarde Euro in Anspruch (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft 2015, S. 20–21). Die Bank verwendet überwiegend Eigenmittel, kann aber auf eine für die Beschaffung von Finanzmitteln am Markt sehr vorteilhafte Bundesgarantie zurückgrei-

fen. Sie erwirtschaftete 2015 nach Abzug von Steuern einen Überschuss von 78 Mio. Euro.

In ihrem Geschäftsbericht erkennt die DEG an, dass Investitionen in Ländern des Südens zwar erhebliche Chancen bieten, Umwelt- und Sozialbedingungen vor Ort zu verbessern, aber auch Risiken bergen. Die Bewertung von Umwelt- und Sozialrisiken wird daher als „integraler Aspekt der Gesamtrisikobetrachtung der DEG“ bezeichnet (ebd., S. 17).

Die Bewertung findet im Einklang mit den gemeinsamen Umwelt- und Sozialprinzipien der European Development Finance Institutions (EDFI), einem Zusammenschluss verschiedener europäischer Entwicklungsfinanzierungsorganisationen, statt. Diese 2007 entwickelten Standards enthalten – ähnlich wie das IPEX-Verfahren – eine Kategorisierung der verschiedenen Projekte, gewisse Sorgfaltspflichten im Bereich Umwelt und Soziales sowie eine Ausschlussliste für nichtfinanzierbare Projekte zum Beispiel im Bereich Pornografie, aber auch in Bereichen, die gegen das Verbot von Zwangs- oder Kinderarbeit verstoßen. Wie in Abbildung 1 dargestellt, werden die Performance Standards der IFC und die sektorenspezifischen EHS Guidelines der Weltbank angelegt (Ebert/Posthuma 2015, S. 7). Zur Einhaltung der IFC Performance Standards und den darin enthaltenen ILO-Kernarbeitsnormen und damit auch von Mitbestimmungsrechten werden alle Unternehmen vertraglich verpflichtet, die eine Finanzierung in Anspruch nehmen wollen. Zusätzlich ist die DEG Mitglied der *Extractive Industries Transparency Initiative*, welche sich für die Transparenz der Geldströme bei der Förderung von Rohstoffen einsetzt (DEG 2016).

Wie genau überprüft wird, ob und wie die an Unternehmen gestellten Verpflichtungen eingehalten werden, bleibt unklar. Da die gemeinsamen Umwelt- und Sozialprinzipien weder von der DEG noch von den EDFI veröffentlicht sind, ist nicht nachvollziehbar, wie die Prüfung abläuft und welche Projekte beispielsweise eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung verlangen.

Stolz erwähnt wird im Geschäftsbericht, dass alle seit 2015 gewährten Finanzierungen mit Firmennamen, Finanzierungssumme, Risikokategorie und Begründung auf der DEG-Website veröffentlicht werden (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft 2015, S. 11). Dies stellt durchaus eine Verbesserung der Transparenz im Vergleich zu den IPEX-Finanzierungen dar. Fraglich ist jedoch, warum hierbei nicht direkt die Sozial- und Umweltprüfungen der Projekte veröffentlicht werden, wie es zum Beispiel für die Projekte mit Hermesdeckungen der Fall ist. Erst so könnte nachvollzogen werden, ob die genannten Standards wirklich eingehalten werden. Wenn die Prüfung so gewissenhaft stattfindet wie im DEG-

Geschäftsbericht beschrieben, sollten diese Prüfungen als Dokumente der DEG sowieso vorliegen und könnten somit ohne weiteren Aufwand der Öffentlichkeit bereitgestellt werden.

Die Unklarheit darüber, wie nachhaltig die finanzierten Projekte tatsächlich sind, verschärft sich noch, wenn Unternehmen oder Infrastrukturvorhaben in anderen Ländern über Globaldarlehen an Finanzintermediäre finanziert werden. Kredite für den Finanzsektor machen bei der DEG im Jahr 2015 39 Prozent aus.[5] Ziel dieser Finanzierungen ist der Aufbau eines lokalen Finanzsystems als Grundlage für Investitionen.

Fungiert ein Finanzintermediär als Vermittlungsinstanz zwischen dem Kapital der DEG und der Realwirtschaft im betroffenen Land, kann die DEG nur noch unzureichend kontrollieren, ob die Gelder im Sinne der eigenen Umwelt- und Sozialrichtlinien verwendet werden. Die Nachhaltigkeitsrichtlinien der KfW halten hierzu fest, dass bei indirekten Finanzierungen nationale Gesetzesvorschriften beachtet und Umwelt- und Sozialaspekte „in angemessener Weise“ respektiert werden müssten. Einzelprüfungen von Seiten der KfW entfallen damit, bei sensiblen Vorhaben wird nur geprüft, ob beim Finanzintermediär ausreichend „organisatorische und personelle Kapazitäten“ vorhanden sind, um eine eigene Prüfung durchzuführen (urgewald 2015, S. 10).

Dass bei einer solchen Weitergabe der Verantwortung Sozial- und Umweltkriterien nicht weiter gesichert werden können, zeigt sich am Beispiel eines Staudammbaus in Guatemala. Nachdem die DEG wegen der großen sozialen und ökologischen Risiken keine Gelder bereitgestellt hatte, wurde der Damm später von einen Infrastrukturfonds finanziert, an dem die DEG direkt beteiligt war (ebd.). In einer Untersuchung der IFC-Beschwerdestelle wird das Engagement über Finanzintermediäre im Allgemeinen als äußerst risikoreich bewertet. Durch den Kontrollverlust über die Finanzierungen bestehe stets die Gefahr, ökologisch und sozial problematische Projekte mitzutragen (ebd.).

5 Nicht die gesamte Summe der Finanzierungen für den Finanzsektor geht an Finanzintermediäre. Die dem Finanzsektor gewährten Finanzierungssummen sind jedoch in den Geschäftsberichten nicht weiter aufgeschlüsselt.

5.1.2 Auslandsgeschäftsabsicherungen

Für Auslandsgeschäfte, bei denen wegen zu hoher Unsicherheit oder zu langer Laufzeiten keine privatwirtschaftlichen Versicherungsleistungen zur Absicherung von Zahlungsausfällen zur Verfügung stehen, bietet die Bundesregierung staatliche Programme zur Risikoabsicherung an. Diese werden als Exportkreditgarantien (sogenannte *Hermes-Deckungen*), Investitionsgarantien (*Direktinvestition Ausland, DIA*) und Bundesgarantien für Ungebundene Finanzkredite (*UFK-Garantien*) vergeben. Die *PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft* (PwC) und die *Euler Hermes Aktiengesellschaft* bearbeiten als von der Bundesregierung beauftragte Mandatare im Rahmen eines Konsortiums die drei Angebote.

Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen)
Will ein Unternehmen „risikoreiche“ Märkte und damit meist Länder des globalen Südens mit den eigenen Produkten „erschließen“, so können staatliche Exportkreditgarantien eine hilfreiche Unterstützung sein. Mit den sogenannten Hermesbürgschaften können deutsche Exporteure eine staatliche Versicherung gegen wirtschaftliche und politische Risiken für Länder oder Laufzeiten abschließen, welche die Privatwirtschaft wegen des zu hohen Risikos nicht anbietet.

Das Instrument hat das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft zu sichern. Der Bund hat im Jahr 2015 die Gewährleistung für Auftragswerte in Höhe von 25,8 Mrd. Euro übernommen, der gesamte Ermächtigungsrahmen der Kreditgarantien betrug 160 Mrd. Euro. Zum Vergleich: dies ist mehr als die Hälfte des Bundeshaushaltsvolumens desselben Jahres (Bundesministerium der Finanzen 2015a; Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015, S. 2). Die tatsächlich ausgezahlten Entschädigungen in Fällen einer Zahlungsunfähigkeit des Kunden aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen betrugen insgesamt 395 Mio. Euro. Diese Summe wurde durch die Versicherungsgebühren und Rückflüsse mehr als gedeckt, so dass durch die Versicherungen ein Ertrag von 344 Mio. Euro erwirtschaftet wurde, der dem Bundeshaushalt zugeführt wurde (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015, S. 2).

Die Versicherungen gelten für Geschäfte deutscher Unternehmen. Trotzdem können sowohl bei der Produktion der Exportgüter als auch bei ihrer Abnahme globale Arbeitsrechte beeinflusst werden. So ist zum einen nach einer Lockerung der Anforderungen für die Garantien 2015 die Absicherung von Geschäften mit einem ausländischen Wertschöpfungsanteil

von über 49 Prozent möglich. Dem Export vorgeschaltet ist damit eine globale Wertschöpfungskette. Zum anderen sind viele der Exporte für Großprojekte, beispielsweise im Energiesektor, bestimmt. Auch in diesen neuen Projekten stellt sich die Frage nach der Einhaltung der Rechte von Beschäftigten.

Um soziale und ökologische Risiken des Projekts im Bestellerland zu verhindern, ist bei Hermesdeckungen eine Prüfung der sozialen und ökologischen Auswirkungen vorgesehen. Diese orientiert sich, wie aus Abbildung 3 ersichtlich, an den oben ausgeführten Common Approaches: Demnach ist auch hier eine A-bis-C-Kategorisierung vorgesehen, auf die eine intensive Prüfung besonders risikoreicher Projekte auf Basis der IFC-Performance Standards oder der Weltbank Safeguard Policies sowie der sektorenspezifischen EHS Guidelines folgt.

Verstößt ein Projekt gegen diese Prinzipien, kann die Exportkreditgarantie unter Auflagen trotzdem vom interministeriellen Ausschuss gewährt werden. Dieser Ausschuss setzt sich aus den betroffenen Ministerien, den Mandateuren, Sachverständigen aus Wirtschaft und Bankgewerbe und für die Exportwirtschaft wichtigen Institutionen zusammen. Nach der Zustimmung zu einem Projekt ist in seltenen Fällen – in der Regel bei sehr komplexen A-Projekten – ein Monitoring vorgesehen (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2013; OECD 2016).

Dass Transparenz über geförderte Projekte möglich ist, beweist die Veröffentlichungspolitik zu Hermesdeckungen: Auf der Internetseite sind hier alle Projekte mit einem Deckungsvolumen von über 15 Mio. Euro und die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen der Vorhaben veröffentlicht, die eine solche Prüfung erstellen mussten. Transparenz über die Umwelt- und Sozialprüfungen sensibler Projekte führt gleichzeitig zu der oben bereits erwähnten Ernüchterung über diese Prüfungen: Von den 33 Projekten von über 15 Mio. Euro, die 2016 gefördert wurden, mussten sechs eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung erstellen und taten dies über externe Dienstleister (Stand: November 2016).

Das Recht auf Mitbestimmung ist durch die in den IFC-Performance Standards enthaltenen ILO-Kernarbeitsnormen theoretisch fest als Prüfstandard für die Gewährung von Deckungen verankert. Auch wenn statt der IFC-Performance Standards die Weltbank Safeguard Richtlinien angelegt werden, sollen diese durch weitergehende Regelungen wie die ILO-Kernarbeitsnormen ergänzt werden.

Trotzdem wurde effektiv keins der Projekte, für die Hermesdeckungen bewilligt wurden, darauf geprüft, ob Mitbestimmungsrechte gefährdet sein könnten. Ebenso wenig wurden in den Berichten Verpflichtungen einge-

gangen, wie diese Rechte in Zukunft gesichert werden, von einer Prüfung solcher Verpflichtungen ganz zu schweigen. Völlig vernachlässigt werden bei der Prüfung auch alle dem Export vorausgehenden Produktionsschritte. Obwohl das BMWi angibt, dass die Themen Umwelt und Menschenrechte im Bereich der Hermesdeckung „einen hohen Stellenwert" hätten (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit 2016), wird bei der Gewährung der Garantien damit die Chance völlig verpasst, ein wirtschaftliches Förderinstrument als effektiven Hebel für die Unterstützung von Mitbestimmungsrechten zu nutzen.

Investitionsgarantien

Um Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Ländern des globalen Südens gegen politische Risiken abzusichern, bietet die Bundesrepublik Deutschland Investitionsgarantien an. Diese wirken als Versicherung einer getätigten Investition für fünfzehn Jahre. Versichert werden Risiken wie Systemwechsel, diskriminierende Gesetzesänderungen, Staatskrisen, Aufruhr, Krieg oder Terror, also Risiken, die im Normalfall nicht von privatwirtschaftlichen Versicherungen übernommen werden. 2015 wurden Direktinvestitionen in Höhe von 2,6 Mrd. Euro vor allem in Russland, China, Indien, Kolumbien und Serbien versichert. Die Investitionsgarantien trugen sich aus den erhobenen Gebühren und Entgelten selbst (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016d; PricewaterhouseCoopers 2015).

Direktinvestitionen in Ländern mit geringen Sozial- und Umweltstandards bergen immer die Gefahr der Ausbeutung der Umwelt sowie der Missachtung von Arbeitsrechten. Außer der Mindestfördervoraussetzung der Einhaltung der nationalen Standards des Gastlandes werden deshalb – ähnlich des Verfahrens bei IPEX-Bank und Hermesdeckungen – Projekte mit weitreichenden ökologischen oder sozialen Auswirkungen anhand der IFC Performance Standards und die sektorenspezifischen EHS Guidelines der Weltbank geprüft. Die einzig wirklich verbindliche Vorgabe ist hier jedoch die Einhaltung der Standards des Gastlandes.

Über die Förderungswürdigkeit der Projekte, die nationale Gesetze einhalten, die IFC-Performance Standards und die EHS-Guidelines jedoch nicht, wird im Einzelfall entschieden. Wie bei den Hermesdeckungen wird die endgültige Projektannahme in einem interministeriellen Ausschuss unter Mitwirkung von Sachverständigen aus der Wirtschaft beschlossen.

Umwelt- und sozialrelevante Projekte sind nach Garantieübernahme zur jährlichen Berichterstattung über die Situation der Investition, auch im Hin-

blick auf die Umwelt- und Sozialaspekte, verpflichtet. Allen Antragstellern wird zudem die Einhaltung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und des deutschen Nachhaltigkeitskodex‘ empfohlen; dies ist jedoch nicht verbindlich (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit 2016).

Obwohl die Antragsteller/innen von Investitionsgarantien einen viel direkteren Einfluss auf die Geschäftspraxis im Gastland und ihre Auswirkungen haben als bei Hermesdeckungen, werden projektbezogene Daten nicht systematisch veröffentlicht. Dies macht es schwer nachzuvollziehen, ob es dem BMWi hier gelingt, der Verletzung von Rechten entgegenzuwirken (Heydenreich 2014, S. 57).

Bundesgarantien für ungebundene Finanzkredite (UFK-Garantien)

Bundesgarantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK Garantien) haben die Erhöhung der Versorgungssicherheit der deutschen Industrie mit Rohstoffen (Rohstoffvorhaben) und die Förderung marktwirtschaftlicher Strukturen im Ausland (Förderbankprojekte) zum Ziel. Die Garantien werden an Banken zur Absicherung eines wirtschaftlichen oder politischen Kreditausfallrisikos eines Rohstoffs- oder Bankengeschäfts vergeben. Bei Rohstoffvorhaben ist hierbei der Abschluss eines langfristigen Liefervertrags mit einem deutschen Abnehmer Bedingung. Praktisch bedeutet dies, dass eine Bank eine Garantie erhält, wenn sie ein Unternehmen finanziert, welches Rohstoffe für einen deutschen Abnehmer fördert. Förderbankenprojekte dienen zur Deckung von KfW-Krediten an ausländische Förderinstitute, die Mittel an kleine und mittlere Unternehmen weiterreichen. Bei beiden Vorhaben werden die Garantien damit oft gleichzeitig mit einer IPEX-oder DEG-Finanzierung vergeben (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Euler Hermes/PricewaterhouseCoopers 2016b).

2015 wurde wegen fallenden Rohstoffpreisen von den beantragten und genehmigten UFK-Projekten letztlich nur eines realisiert. Dabei wurde eine Garantie über 96 Mio. Euro übernommen. Dies ist weniger als ein Viertel des Obligos von 4,8 Mrd. Euro (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015, S. 79). Die 2016 eingeschlagene neue Exportstrategie des BMWis versucht deshalb, die UFK-Garantien mehr den Wünschen der Wirtschaft anzupassen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016b, S. 3, 2016d).

Beide Geschäftsbereiche der UFK-Garantien sind bezüglich der Einhaltung von Mitbestimmungs- und anderen Rechten Beschäftigter besonders sensibel: Während bei der Weitergabe von Krediten an ausländische Förderinstitute die Kreditvergabe wie bereits erläutert nur sehr schwer zu kon-

trollieren ist, ist eine Verletzung von Arbeitsrechten im Rohstoffsektor besonders häufig: Der Abbau der als förderwürdig aufgelisteten Rohstoffe (unter anderem Eisenerz, Kupfer, Tantal, Gold, seltene Erden, Erdgas und Steinkohle) ist nicht nur mit großen Umweltproblemen, sondern auch mit massiven Verletzungen von Arbeitsrechten, besonders auch von Gewerkschaftsfreiheit, assoziiert. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) berichtet in 13 der 17 Länder, in denen in den letzten Jahren Rohstoffvorhaben finanziell garantiert wurden, von wiederholten, regelmäßigen oder systematischen Verletzungen bzw. dem Nichtvorhandensein grundlegender Mitbestimmungsrechte, also von Versammlungsfreiheit, Streikrechten und dem Recht auf Tarifverhandlungen[6] (International Trade Union Confederation 2016a; Agaportal 2016d). In den Ländern, in denen es zur Unterdrückung der Mitbestimmung kommt, ist diese oft im Bergbausektor besonders gravierend: In den meisten der betroffenen Länder gibt es zahlreiche Berichte von entlassenen Gewerkschaftler/innen und massiver Gewalt gegen Gewerkschaften (International Trade Union Confederation 2016b, 2016e, 2016d, 2016h, 2016g, 2016c, 2016f, 2016a). So feuerte beispielsweise 2015 die Polizei auf streikende Bergarbeiter einer Eisenerzmine in Peru, tötete dabei einen Arbeiter und verletzte 200 weitere (International Trade Union Confederation 2016f). Auch in Südafrika wurde ein Minenarbeiter einer Platinmine im Februar 2014 bei einer gewaltsamen Niederschlagung eines Streiks durch die Polizei getötet (International Trade Union Confederation 2016g).

Es scheint also durchaus sinnvoll, dass die Bundesregierung angibt, dass außer Umwelt- und Ressourcenschutz auch Belange des Gesundheits- und Arbeitsschutzes bei der Vergabe von UFK-Garantien besonders berücksichtigt werden sollten (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit 2016). Offiziell gelten für die Prüfung von ökologi-

6 Der *ITUC Global Rights Index* untersucht weltweit die Gewährleistung von Kernarbeitsnormen. Bürgerrechte, das Recht auf Tarifverhandlungen, Streikrechte, Versammlungsfreiheit und Verfahrensrechte finden dabei besondere Berücksichtigung. Der Index vergibt ein Rating von 1 („Unregelmäßige Rechtsverletzungen“) bis 5 („Rechte nicht garantiert“). Die Länder, für die in den letzten Jahren UFK-Garantien vergeben wurden, schneiden folgendermaßen ab: Island und Norwegen: 1 (unregelmäßige Rechtsverletzungen); Kanada, Mazedonien, Südafrika, Mosambik und Brasilien: 2 (wiederholte Rechtsverletzungen); Peru, Großbritannien, Tansania und Australien: 3 (regelmäßige Rechtsverletzungen); Nigeria und USA: 4 (systematische Rechtsverletzungen); Türkei und Ägypten: 5 (keine Garantie von Rechten). Für die Mongolei und Guinea wurde noch kein Rating erstellt (International Trade Union Confederation 2016a).

schen und sozialen Auswirkungen die oben erläuterten Common Approaches, also eine A-bis-C-Kategorisierung mit anschließendem Abgleich risikoreicher Projekte gegen die IFC-Performance-Standards und die EHS-Guidelines.

Auf der Internetseite der UFK-Garantien wird jedoch nur verlangt, dass bei Antragstellung eine Umweltstudie vorzulegen sei. Ob die tatsächlichen Umwelt- und Sozialprüfungen Arbeitsrechte und insbesondere Mitbestimmungsrechte enthalten, ist unklar, weil die Prüfungen auch bei den UFK-Garantien nicht offen zugänglich sind. Da die Anforderungen denen der Hermesgarantien gleichen und zudem auf der offiziellen Seite nur von einer Umweltprüfung gesprochen wird, scheint es unwahrscheinlich, dass Arbeitsrechte in die Prüfung eingehen. In nicht näher spezifizierten Fällen muss zusätzlich ein Umweltmanagementplan mit entsprechenden Überwachungsmechanismen vorgelegt und „angemessene[] soziale[] Einrichtungen und Fortbildungseinrichtungen für das Personal“ eingeführt werden (ebd.).

Ob damit ausgeschlossen werden kann, dass Garantien eine wie die oben beschriebene gewerkschaftsfeindliche Geschäftspraxis unterstützen, bleibt auch hier wegen der fehlenden Transparenz über die tatsächlich vergebenen Garantien unklar. Die Fälle werden nicht systematisch veröffentlicht, zu den sporadisch in Geschäftsberichten beschriebenen Projekten fehlen Informationen zu Sozial- und Umweltauswirkungen (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015; Heydenreich 2014, S. 57). Die 2015 initiierte „Transparenzinitiative“ der UFK-Garantien (Euler Hermes Aktiengesellschaft 2015, S. 82) bestand lediglich aus der Errichtung eines Internetauftritts mit allgemeinen Informationen zu Garantien und Vergabebedingungen (ebd.). Dass Mitbestimmungsrechte durch UFK-Garantien explizit gefördert werden, ist in unter diesen Bedingungen sehr unwahrscheinlich.

Neue Exportstrategie 2016

Nach einem intensiven Dialog mit Vertretungen der deutschen Wirtschaft wurde vom BMWi 2016 eine neue Exportstrategie vorgelegt, welche eine Neuerung der verschiedenen Finanzierungs- und Absicherungsinstrumente vorsieht. Ziel der Strategie ist, besser mit Wettbewerbern am globalen Markt – insbesondere mit China – und ihren umfassenden Förderinstrumenten zu konkurrieren. Dazu sollen zum einen bestehende Förderungen ausgeweitet werden, zum anderen Nicht-OECD-Staaten in das bisher für OECD-Staaten geltende Regelwerk zur Exportförderung eingebunden werden. Zur besseren Nutzung der Außenwirtschaftsförderinstrumente werden

Abbildung 3: Ökologische und soziale Prüfverfahren der Auslandsgeschäftsabsicherungen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Agaportal 2016a, 2016b, 2016c; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Euler Hermes/PricewaterhouseCoopers 2016a; Euler Hermes Aktiengesellschaft 2013, 2015; OECD 2016; PricewaterhouseCoopers 2015

weitere Unterstützungen für Unternehmen geschaffen und im BMWi ein Beauftragter und eine Koordinierungsstelle für die bessere Koordination der verschiedenen Instrumente eingesetzt. Für strategisch relevante Projekte wird außerdem die Möglichkeit geschaffen, faktisch außerhalb der OECD-Regelungen zu agieren, um mit Nicht-OECD-Ländern um Großprojekte zu konkurrieren. Dabei können dann die Bedingungen des Konkurrenten (also zum Beispiel chinesische) übernommen werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016e). Fraglich ist hier, ob dennoch die ökologischen und sozialen Anforderungen gelten, die von der OECD vorgesehen sind oder ob diese zugunsten des Wettbewerbs mit Ländern wie China völlig ignoriert werden. Umwelt- oder soziale Belange werden in der neuen Strategie nicht behandelt und wurden auch in den verschiedenen Workshops zur Vorbereitung der Strategie ausgespart (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016c, S. 3).

5.1.3 Fazit Außenwirtschaftsförderung

Über verschiedene Formen der Verkoppelung von Menschenrechten und Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung (Linkage) könnte, wie oben ausgeführt, die Außenwirtschaftsförderung durch Export-Finanzierungen und Auslandsgeschäftsabsicherungen zur Durchsetzung von Mitbestimmungsrechten in finanzierten und versicherten Projekten beitragen. Im Folgenden wird ein Fazit gezogen, inwieweit dies in der Außenwirtschaftsförderung bereits gelingt und wo von Regierungsseite Handlungsbedarf besteht.

Evaluation Linkage

Anhand der vorangegangenen Analyse zeigt sich, dass die Förderung von Mitbestimmung kein explizites Ziel der Förderinstrumente ist. Dennoch gilt für alle Instrumente das erklärte Ziel, dass die Unterdrückung von Mitbestimmungsrechten vermieden werden sollte. Die wirtschaftliche Förderung steht dabei jedoch im Vordergrund, während soziale und ökologische Belange nachgestellt sind. Von Nichtregierungsseite wird in diesem Kontext immer wieder angemerkt, dass es einen inhärenten Widerspruch zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen gebe: So widerspreche beispielsweise das Ziel der Rohstoffsicherung dem der Förderung einer intakten Umwelt (urgewald 2015, S. 6). Während dieses Argument im Bereich der Ökologie Sinn ergibt, gilt es bei der Betrachtung von Mitbestimmungsrechten nicht. Im Gegenteil ergeben sich gerade in Sektoren wie der Rohstoffgewinnung,

in denen Mitbestimmungsrechte in vielen Teilen der Welt massiv verletzt werden, große Potenziale zur Verbesserung der Situation, sofern diese Verbesserung als klares politisches Ziel gehandelt wird. Diese klare Zielsetzung müsste sowohl für die Finanzierungsinstrumente der KfW als auch für die Außengeschäftsabsicherungen – gleichwertig mit wirtschaftlichen Zielen – verankert werden.

Agency Linkage

Die Hierarchie der unterschiedlichen Zielsetzungen zugunsten wirtschaftlicher Vorteile schlägt sich in der Ausgestaltung der Außenwirtschaftsförderinstrumente nieder. So werden die verschiedenen Interministeriellen Ausschüsse, welche endgültig über die Vergabe von Auslandsgeschäftsabsicherungen entscheiden, durch Vertretungen der Wirtschaft beraten. Da die Gewährung einer Absicherung aber laut dem BMWi nur erfolgen darf, wenn ökologische und soziale Belange nicht verletzt werden, sollte hier zusätzlich die Zivilgesellschaft, insbesondere internationale Gewerkschaftsverbände eingebunden werden.

Um im Ausland investierenden Unternehmen die Sicherung von Mitbestimmungsrechten zu erleichtern, sollten zudem die Mandateursgesellschaften für Auslandsgeschäftsabsicherungen *euler hermes* und *pwc* nicht nur mit wirtschaftlichen, sondern auch mit menschenrechtlichen Beratungskompetenzen ausgestattet werden und die Unternehmen über Risiken der Verletzung von Rechten und deren effektive Verhinderung aufklären (Grabosch/Scheper 2015, S. 23; Hamm/Scheper/Schölmerich 2011, S. 4). Die in der neuen Exportstrategie vorgesehene Koordinierungsstelle und der hierfür im BMWi Beauftragte sollten ebenso nicht nur zur Nutzung der verschiedenen Instrumente, sondern auch über die zu beachtenden Vorkehrungen zur Sicherung von Rechten der Beschäftigten vor Ort beraten. Auch eine weitere bei Außenwirtschaftsgeschäften unterstützende Institution, die deutsche Rohstoffagentur, sollte für die Verhinderung von arbeitsrechtlichen Verletzungen ebenso zuständig sein wie für die wirtschaftliche Beratung bei der Rohstoffversorgung. Bisher tauchen in ihren Publikationen, die über einen bestimmten Rohstoff informieren, menschenrechtliche Aspekte des Abbaus und damit verbundene Risiken nicht einmal auf (Deutsche Rohstoffagentur 2016).

Schließlich sollte das BMWi bei anstehenden Reformen der Exportförderung nicht nur, wie im Jahr 2016 geschehen, die Wirtschaft befragen, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere globale Gewerkschaftsverbände und NRO, einbinden.

Rights Linkage

Die bestehenden Vorgaben für die Inanspruchnahme einer Finanzierung oder Garantie enthalten bereits einen Ansatz von ‚Rights Linkage': Nur wer ökologische und soziale Bestimmungen einhält, soll Anspruch auf das Instrument haben.

Jedoch gelten diese Anforderungen nur theoretisch für alle Projekte. Geprüft werden sie dagegen nur für wenige, nämlich für Vorhaben ab einem gewissen Umfang, welche sich außerhalb der OECD befinden und eine hohe Risikoklassifizierung erhalten. In Bezug auf Mitbestimmungsrechte ist hier besonders die Nichtprüfung von Projekten innerhalb der OECD und von Projekten einer „geringen" Risikoklassifizierung bedenklich: In beiden Fällen fallen Projekte mit einem hohem Risiko von Rechtsverletzungen durch das Prüfraster.Problematisch ist zudem die schwer überblickbare große Bandbreite unterschiedlicher Standards und Prüfmechanismen. Die unübersichtliche Vielfalt könnte ein Grund dafür sein, dass in den Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen manche Standards unbeachtet bleiben, ohne dass dies von den zuständigen Stellen (also dem BMWi, der KfW-Bank oder den Mandateuren) thematisiert wird. Stark vereinfacht werden könnte das soziale Prüfverfahren durch die klare Anforderung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht über die ganze Lieferkette für alle Finanzierungen und Garantien. Diese Sorgfaltspflicht sollte erstens Mitbestimmungsrechte ins Zentrum stellen, zweitens vor deutschen Gerichten einklagbar sein. So entstünde zum einen von Unternehmensseite ein klares Interesse zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten, zum anderen eine Möglichkeit zur Einforderung von Rechten und Beanstandung von Verletzungen ohne zusätzliche Bürokratie. Die geplanten Maßnahmen des oben bereits behandelten Nationale Aktionsplans (NAP) sind hierbei nicht ausreichend. Dieser sieht eine Intensivierung der Prüfverfahren bezüglich menschenrechtlicher Belange vor. Er enthält aber auch für Empfänger der Förderproramme keine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht.

Fundamental für die Verbesserung des bestehenden Systems wäre die Transparenz über alle finanzierten und abgesicherten Projekte inklusive ihrer Sozial- und Umweltauswirkungen. Auch für eine Verbesserung dieser ist im NAP leider kein sinnvoller Ansatz zu finden.

Wird das bestehende Verfahren beibehalten, ist ein Monitoring der vereinbarten Standards und der Umwelt- und Sozialmanagementpläne, wie es bisher nur für vereinzelte Projekte besteht, unbedingt notwendig.

Die Hebelwirkung von Rights Linkage kann nur wirken, wenn Projekte, welche die Erfordernisse nicht erfüllen, konsequent ausgeschlossen wer-

den. Durch die interministeriellen Ausschüsse gestattete Ausnahmen sind hier hinderlich. Angesichts der Abwesenheit einklagbarer Sorgfaltspflichten muss der Beschwerdemechanismus für alle Instrumente verbessert werden und an Bekanntheit gewinnen. Ein neuer im NAP vorgesehener Beschwerdemechanismus ist die weiter unten behandelte Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze. Sie müsste allerdings über die Vorschläge des NAP hinaus umfassend reformiert werden, um diese Rolle sinnvoll zu erfüllen (Grabosch/Scheper 2015, S. 23). Außerdem müssten Unternehmen, die sich nicht an einer Schlichtung der Nationalen Kontaktstelle beteiligen, konsequent ausgeschlossen werden. Auch hierzu bleibt der NAP vage.

Bei einer sinnvollen Nutzung aller drei Formen des Linkage böten die verschiedenen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung ein großes Potenzial, um Unternehmen wirksam zu motivieren, ihre globale Geschäftstätigkeit mitbestimmungsfreundlich(er) zu gestalten.

5.2 Öffentliche Auftragsvergabe

Pro Jahr fragen Bund, Länder und Kommunen Waren und Dienstleistungen im Wert von über 350 Mrd. Euro nach, das sind 13% des Bruttoinlandsprodukts (Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung 2016). In den letzten Jahren wurde immer wieder von Fällen berichtet, in denen für die öffentliche Hand produzierte Güter unter Ausbeutung von Arbeiter/innen und Umwelt hergestellt wurden (Heydenreich 2014, S. 59). So wurde beispielsweise aus Berufsbekleidungswerken in Mazedonien, die auch Kleidung für die Bundeswehr herstellen, von unbezahlten Überstunden und Löhnen weit unter dem Existenzminimum berichtet. In keinem der untersuchten Betriebe gab es betriebliche Mitbestimmung oder gewerkschaftliche Organisation in irgendeiner Form (Erklärung von Bern/Südwind Institut/Clean Clothes Campaign 2012). Der massive wirtschaftliche Anreiz, große Regierungsaufträge zu übernehmen, macht die öffentliche Auftragsvergabe und Beschaffung zu einem äußerst effektiven Instrument von *Rights Linkage*, um Fälle wie den oben genannten zu verhindern und die Einhaltung von Mitbestimmungsrechten zu fördern.

5.2.1 Schutz von Mitbestimmungsrechten innerhalb Deutschlands

Öffentliche Beschaffung ist kein klassisches Instrument der Außenwirtschaftspolitik. Sozialverantwortliche Auftragsvergabe wurde jahrelang vor

allem verwendet, um Arbeitsstandards innerhalb eines Landes zu verbessern. So wurden schon Mitte des 19. Jahrhundert in den USA und Frankreich die Einkäufe der Regierung strategisch genutzt, um andere Zielsetzungen wie die Unterstützung von Arbeitsstandards oder die Minderung von Arbeitslosigkeit zu verfolgen. Die von Deutschland nicht ratifizierte ILO-Konvention 94 aus dem Jahr 1949 verlangt, dass in öffentliche Aufträgen eine Klausel eingebaut werden sollte, die verhindert, dass Arbeitsbedingungen und Löhne bei öffentlichen Aufträgen schlechter sind als für die Industrie und Region üblichen, um Sozialdumping zu verhindern (McCrudden 2004, S. 265).

Heute ist vor dem Hintergrund einer voranschreitenden Privatisierung die sozialverantwortliche Auftragsvergabe nicht nur ein Instrument zur Verbesserung, sondern auch zur Erhaltung bestehender Standards innerhalb Deutschlands. Der durch Privatisierung beförderten Dualisierung des Arbeitsmarktes und der damit verbundenen Abwesenheit von gewerkschaftlicher Organisation und Mitbestimmung in sekundären Arbeitsmärkten kann so entgegengewirkt werden (Emmenegger et al. 2012; Jaehrling 2015). Effektiv ist dies Studien zufolge vor allem, wenn starke gewerkschaftliche Strukturen und Tarifverträge im Land bestehen, jedoch keine sektorweite Anwendung finden. Grund hierfür ist, dass die in öffentlichen Aufträgen geforderten Standards oft relativ zum bestehenden System, insbesondere zu ausgehandelten Tarifverträgen, formuliert sind. Außerdem wirken Gewerkschaften auf eine sinnvolle Vertragsformulierung hin und treten bei bereits eingesetzten Verträgen als Überwachungsinstanz auf. In Deutschland ist diese Situation – starke gewerkschaftliche Strukturen, die jedoch nicht sektorweit gültig sind – gegeben (Jaehrling 2015; Schulten et al. 2012).

5.2.2 Mitbestimmungsförderung im Ausland

Obwohl die öffentliche Beschaffung, wie bereits erwähnt, kein typisches Instrument der Außenwirtschaftspolitik ist, hat ihre Praxis auch Einfluss auf weltweite Arbeitsbedingungen: Vor dem Hintergrund der Marktöffnung für öffentliche Aufträge, die für den europäischen Markt in großen Teilen bereits vollzogen wurde und durch die neuen Handelsabkommen über Europa hinaus weiter vorangebracht wird, konkurrieren auch ausländische Unternehmen um deutsche Aufträge. Außerdem greifen die meisten deutschen Unternehmen ebenfalls auf eine globale Lieferkette zurück. In beiden Fällen können so durch Linkage Anreize zur Durchsetzung von Mitbestimmungsrechten im Ausland geschaffen werden.

Um Linkage – sowohl zur Sicherung bestehender Mitbestimmungsrechte in Deutschland als auch zur Förderung von Mitbestimmung im Ausland – effektiv zu gestalten, müssen klare Bedingungen für die Vergabe gelten. Die praktische Ausgestaltung von angelegten Sozialkriterien sowie deren Überprüfung muss geklärt werden. Außerdem müssen Vergabestellung bei der Umsetzung einer sozial verantwortlichen Vergabe Unterstützung erhalten (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, S. 23–24). Im Folgenden wird zuerst analysiert, inwieweit dies in Deutschland der Fall ist. Anschließend werden Möglichkeiten aufgezeigt, die Vergabe zur Sicherung und Förderung der Mitbestimmung besser zu nutzen.

5.2.3 Sozialverantwortliche Beschaffung in Deutschland

Gesetzliche Grundlage

Die Bundesregierung verfolgt mit ihrer Beschaffungspolitik drei Ziele: Erstens soll Steuergeld für öffentliche Aufträge so effizient wie möglich verwendet werden. Zweitens soll ein funktionierender Markt geschaffen werden, also kein Anbieter gegenüber einem anderen willkürlich bevorzugt werden. Drittens soll dieser Markt „eingebettet“ werden, um soziale und ökologische Ziele wie die Einhaltung von Mitbestimmungsrechten nicht zu vernachlässigen.

Diese unterschiedlichen Ziele haben von gesetzlicher Seite aus unterschiedliche Prioritäten: Während die beschaffende Institution durch nationale Gesetze verpflichtet ist, die wirtschaftlichste Option zu wählen, und aus europäischen Nichtdiskriminierungsvorgaben einen funktionierenden Markt schaffen muss, ist die Berücksichtigung sozialer oder ökologischer Aspekte bei der Vergabe zwar möglich, aber nicht verpflichtend. Dies stellt eine Verbesserung zu den vor 2014 bestehenden Regelungen dar, unter denen die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte teilweise dazu führen konnte, dass eine beschaffende Instanz wegen Verletzung der Nichtdiskriminierung verklagt werden konnte[7].

Das seit April 2016 gültige bundesweite Vergaberecht macht nun die Einhaltung von gesetzlichem Mindestlohn und von als allgemeinverbindlich

7 Dies war beispielsweise bei dem vielzitierten „Rüffert“-Urteil 2008 der Fall, welches die Bedingung von Tariftreue, die der Freistaat Sachsen für die öffentliche Vergabe festgesetzt hatte, als Verstoß gegen die europäische Entsenderichtlinie und Dienstleistungsfreiheit gewertet hatte (Jaehrling 2015, S. 151).

erklärten Tarifverträgen zur zwingenden Voraussetzung der Vergabe. Die Berücksichtigung weiterer sozialer und ökologischer Kriterien ist in jeder Vergabephase, also „von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagkriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen“, erlaubt (Portz 2016, S. 17). Ein öffentlicher Auftraggeber kann nun beispielsweise bei seiner Ausschreibung die Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen über die ganze Lieferkette hinweg fordern oder ein unter der Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestelltes Produkt aus fairem Handel gegenüber einem anderen bevorzugen, selbst wenn das „faire“ Produkt teurer ist (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016f, S. 4–5; Müller-Wrede 2015, S. 3).

Auftragnehmer/innen, die in der Vergangenheit gegen umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Vorschriften gehandelt haben, können außerdem ganz von der Vergabe ausgeschlossen werden, wenn die Vergabestelle dies möchte (Haufe 2016). Durch die unverbindliche „Kann-Bestimmung“ bezüglich des Einbezugs ökologischer und sozialer Kriterien ist die Zuschlagsvergabe für das preislich günstige Angebot ohne Prüfung weiterer Kriterien jedoch noch immer zulässig (Portz 2016).

Zu den oben ausgeführten Regelungen auf Bundesebene, welche für Aufträge über einem Schwellenwert EU-Recht umsetzen, gelten unter diesem Schwellenwert zusätzlich länderspezifische Regelungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2015): Auch auf Länderebene ist Tariftreue in nahezu allen Bundesländern (außer Sachsen und Bayern) ein verpflichtendes Vergabekriterium. Außerdem sind in neun Ländern die ILO-Kernarbeitsnormen bei öffentlichen Aufträgen verpflichtend einzuhalten (Christliche Initiative Romero/Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland 2015, S. 11–12).

Praktische Ausgestaltung sozialverantwortlicher Beschaffung

Bei einer Vorgabe wie der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen stellt sich bei der Ausschreibung die Frage, wie die Einhaltung dieser Bedingung nachgewiesen werden kann. Der Nachweis kann durch die Vorlage einer unabhängigen Zertifizierung, durch die Mitgliedschaft in einer Multistakeholderinitiative oder durch Bietererklärungen der Unternehmen selbst erfolgen. Letztere lassen hierbei kaum eine wirksame Kontrolle zu. Unabhängige Zertifizierungen oder Multistakeholderinitiativen, die sich zusätzlich zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für eine schrittweise Verbesserung der Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette einsetzen, sind deshalb zu bevorzugen (Heydenreich 2014, S. 60).

Allerdings ergeben sich auch hier praktische Probleme: So ist die Nachweispflicht durch anerkannte Gütezeichen (Labels) wie das europäische Umweltzeichen zwar erlaubt. In Bereichen, in denen keine etablierte Zertifizierung besteht, ist der Nachweis durch ein „anerkanntes Gütezeichen" aber praktisch unmöglich. So wurde vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Vorgabe einer kommunalen Friedhofssatzung als rechtswidrig erklärt, weil sie zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen die Zertifikate *Xertifix* oder *Fairstone* verlangt hatte und diese nach Gerichtsauffassung keine allgemein gesicherten Nachweise enthielten (Portz 2016, S. 17).

Ein weiteres praktisches Problem ergibt sich bei der Kontrolle der Vorgaben: Erfahrungen mit den Tariftreue- und Vergabegesetzen der Länder zeigen, dass die Mehrheit der Vergabestellen nie oder selten überprüft hat, ob diese von den Auftragnehmern eingehalten wurden.

Um Beschaffungsstellen aller Ebenen dabei zu unterstützen, Kriterien wie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen in den verschiedenen Schritten der Vergabe einzusetzen und effektiv zu überwachen, wurde 2012 die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung geschaffen. Die mit fünf Planstellen besetzte Institution bietet Online- und Telefoninformationen, Beratung, Schulungen und Aufklärung für die Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen zum Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung an (Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung 2016).

5.2.4 Fazit öffentliche Beschaffung

Für die Situation innerhalb Deutschlands ist zu begrüßen, dass in der neuen Vergabeordnung Tariftreue verbindlich gefordert wird. Dies kann Sozialdumping bei der Übernahme öffentlicher Aufträge verhindern und Tarifverträge stärken. Die Vergabepolitik kann damit Regelungen im Bereiche der industriellen Beziehungen unterstützen. Gleichzeitig darf sie keinen Ersatz für allgemeinverbindliche Regeln darstellen. Einer Umgehung von Mitbestimmungsrechten muss durch aktive Arbeitsmarktpolitik und nicht allein durch soziale Vergabe entgegengewirkt werden.

Für die Arbeitsbedingungen außerhalb Deutschlands ist positiv zu bewerten, dass eine Vorgabe von sozialen Kriterien nicht mehr als rechtswidrig eingestuft werden kann. Die Unverbindlichkeit der Regelung führt aber dazu, dass sozialverantwortliche Beschaffung nur stattfindet, wenn die Vergabestelle sich aktiv dafür entscheidet, die Zeit und den Aufwand aufzubringen, soziale Aspekte zu berücksichtigen, und dafür gegebenenfalls

das Verfahren umzustellen. Es ist unverständlich, dass die Einhaltung fundamentaler Arbeits- und auch Menschenrechte von der Entscheidung einzelner (bürokratischer) Einheiten abhängig gemacht wird. Der verbindliche Einbezug der ILO-Kernarbeitsnormen über die ganze Lieferkette sollte deshalb Teil der Vergaberegelungen sein.

Eine solche Vorgabe ist innerhalb des EU-Rechts erlaubt (CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung 2015). Bestehende Regelungen auf Länderebene zeigen, dass sie auch praktisch möglich ist. Die verbindliche Einhaltung ökologischer Kriterien in der Beschaffung wurde vom Umweltbundesamt bereits gefordert (Umweltbundesamt 2016).

Bei der Kriteriensetzung sollte auf Bietererklärungen der Unternehmen verzichtet werden. Auch Zertifizierungen und Multistakeholderinitiativen sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Deshalb sollten Vergabestellen Unterstützung bei der Bewertung unterschiedlicher Labels und Initiativen erhalten. Die Internetseite der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung enthält bereits Informationen zu bestehenden Labels. Sie ist jedoch teilweise unübersichtlich und unsystematisch. Sinnvoll wäre deshalb die Einbindung der Website „Kompass Nachhaltigkeit“ in den Onlineauftritt der Kompetenzstelle. Der „Kompass Nachhaltigkeit“ bietet eine umfassende Übersicht über verschiedene Labels in sämtlichen Bereichen und gibt Informationen, wie diese zu bewerten und mit den Vorgaben der unterschiedlichen Gesetze vereinbar sind (Heydenreich 2014, S. 61; Kompass Nachhaltigkeit 2016). Der deutsche Städte- und Gemeindebund schlägt zudem vor dem Hintergrund der als rechtswidrig befundenen Labels für Grabsteine vor, dass europaweit und allgemein anerkannte Gütezeichen für alle relevanten Güter geschaffen werden (Portz 2016, S. 17).

Zusätzlich zu klaren und ambitionierten Kriterien müssen effektive und glaubwürdige Mechanismen entwickelt werden, um die Kriterien zu überprüfen. Hierfür müssen die Angaben der Unternehmen von den Vergabestellen regelmäßig stichprobenartig überprüft werden. Ein Beispiel für eine solche Überprüfung bietet die vom Land Berlin eingesetzte zentrale Kontrollgruppe (Heydenreich 2014, S. 61).

Mit der Formulierung von Kriterien, der Bewertung von Zertifikaten oder Bietererklärungen und der Kontrolle der Umsetzung kann eine Vergabestelle schnell überfordert sein. Die Kompetenzstelle ist deshalb eine wichtige Institution, um Vergabestellen, insbesondere die der Kommunen, bei der praktischen Etablierung einer sozialverantwortlichen Beschaffung zu unterstützen. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, sollte sie personell aufgestockt werden. Außerdem sollte in der Kompetenzstelle ein ständiger Austausch mit Experten/innen aus Wissenschaft, entwicklungspolitischen Initia-

tiven und Umweltorganisationen stattfinden. Hierfür könnte ein Beirat, wie er in Bremen bereits erfolgreich besteht, eingerichtet werden (ebd., S. 61–62).

Unklar ist schließlich, ob die Forderung der Tariftreue und die Möglichkeit der Einbindung sozialer und ökologischer Kriterien in die Vergabe mit dem vereinbarten CETA-Abkommen vereinbar sind. Dieser Frage wird im Kapitel zu TTIP und CETA nachgegangen.

Das Potenzial, das eine Verbindung der öffentlichen Ausschreibung mit sozialen Kriterien birgt, sollte nicht vernachlässigt werden. Unter einer klaren Zielsetzung der Bundesregierung könnte hier sowohl im Inland als auch im Ausland die Unterdrückung von Mitbestimmung verhindert werden. Gleichzeitig würde die Regierung als Vorbild für Privatwirtschaft und Konsument/innen ein Beispiel für verantwortungsbewussten Einkauf geben.

5.3 Auslandshandelskammern

Die deutschen Auslandshandelskammern sind nach eigener Zuschreibung „Für die Wirtschaft. Weltweit vor Ort“ (Deutsche Auslandshandelskammern 2016). Sie „beraten, betreuen und vertreten deutsche Unternehmen, die ihr Auslandsgeschäft auf- oder ausbauen wollen“ (ebd.). Sie verfügen über zahlreiche Kontakte und gute Kenntnisse der wirtschaftlichen Situation vor Ort und bieten in allen wirtschaftlich bedeutenden Ländern der Welt detaillierte Informationen und konkrete Unterstützung bei Firmengründung und Geschäftstätigkeit im Gastland an.

Als Botschafterinnen der Mitbestimmung könnten Auslandshandelskammern wirken, indem sie neu ansiedelnde oder bereits im Gastland tätige Unternehmen über Risiken der Missachtung der Rechte Beschäftigter und die effektive Verhinderung ihrer Verletzung im konkreten Landeskontext aufklären. Die Kammern des weltweiten Netzwerks könnten außerdem Auswahl und Akkreditierung lokaler Zertifizierungsstellen und Auditor/innen vornehmen (Grabosch/Scheper 2015, S. 64). Ein ähnliches Angebot haben die Auslandshandelskammern im Themenfeld Umwelt bereits etabliert: Sie beraten zu länder-, branchen- und firmenspezifischen Fragestellungen des Umweltschutzes und Umweltrechts, übersetzen relevante Gesetzestexte und übernehmen Umweltdienstleistungen wie die Durchführung von Registrierungs- und Meldeverfahren oder die Koordination und Abwicklung von Entsorgungs- und Abrechnungsverfahren.

Für Belange der Mitbestimmung könnten parallel hierzu Dienstleistungen angeboten werden, die die Achtung der Menschenrechte und die Ein-

führung von Mitbestimmungsrechten in im Ausland neu gegründeten Unternehmen, Tochterfirmen oder Zulieferbetrieben zum Thema haben. Die Auslandshandelskammern könnten dafür ihr breites für die Geschäftspartnervermittlung aufgebautes Netzwerk von Handelsvertreter/innen, Handelspartner/innen oder Hersteller/innen effektiv nutzen und ihre lokalen Datenbanken um Informationen zu sozialen Aspekten erweitern.

Da die Auslandshandelskammern Teil der Wirtschaftsförderung des BMWi sind, müsste ihre gesetzliche Grundlage so angepasst werden, dass sie auch für Aufgaben der menschenrechtlichen Informationsversorgung verantwortlich sind (ebd.). Im NAP ist vorgesehen, dass die Auslandshandelskammern in Zukunft menschenrechtliche Beratung in einem größeren Maß anbieten (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 34). Es bleibt abzuwarten, ob sie diese Aufgabe erfüllen und ob Mitbestimmungsrechte hierbei eine zentrale Stellung einnehmen.

5.4 Germany Trade and Invest (GTAI)

Unterstützung bei der Auslagerung von Produktion oder Produktionsschritten ins Ausland erhalten deutsche Firmen auch über das Portal der Wirtschaftsförderungsgesellschaft *Germany Trade and Invest (GTAI)*[8]. Unter den Rubriken *Wirtschaftsklima, Branchen, Geschäftspraxis, Recht, Zoll* und (je nach Land) *Ausschreibungen* und *Entwicklungsprojekte* finden sich umfassende Hintergrundinformationen und aktuelle Meldungen für Unternehmen, die ihr eigenes Produkt vertreiben, Zwischenprodukte aufkaufen oder im Ausland investieren möchten.

Risiken im Bereich der Arbeitsrechte, die Unternehmer/innen bei der Auslagerung der Produktion in ein bestimmtes Land eingehen, lassen sich im bestehenden Portal nur implizit aus wirtschaftlich motivierten Meldungen entnehmen: So wird in einer Nachricht zu Bangladesch vom April 2015 unter dem Titel „Steigende Kosten schmälern die Wettbewerbsfähigkeit“ beispielweise beschrieben, dass größere Produktionsstätten nun vermehrt in Arbeitsbedingungen investierten und dies, zusammen mit der Durchsetzung des Mindestlohns im Jahr 2013, zu höheren Produktpreisen führe,

8 Die Unterstützung deutscher Unternehmen, die im Ausland produzieren oder exportieren wollen, ist nur eine der beiden Hauptaufgaben von GTAI. Die zweite Aufgabe ist es, ausländische Unternehmen bei der Investition in Deutschland zu unterstützen (Germany Trade and Invest GmbH 2016a).

welche wiederum viele Firmen zu einem Wechsel des Produktionsortes veranlassten (Germany Trade and Invest GmbH 2015). Eine andere Meldung vom Juli 2016 begrüßt, dass die Arbeitslosigkeit in Kolumbien zwar historisch niedrig sei, „Mitarbeiter für einfache Tätigkeiten[…] dennoch zahlreich und günstig zu finden [seien]“ (Germany Trade and Invest GmbH 2016b).

Auch hier könnten mit relativ geringem Aufwand in die bereits existierenden Strukturen Informationen zum Risiko der Verletzung der Rechte lohnabhängig Beschäftigter und Hinweise für deren Vermeidung eingebunden werden. Das Portal müsste hierzu nur die bisher rein wirtschaftlichen Meldungen, Analysen und Empfehlungen durch soziale erweitern. Der NAP erwähnt hierzu, dass auch GTAI für die menschenrechtliche Berichterstattung und Beratung verantwortlich sein soll (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 34).

Außer den zahlreichen Ansatzpunkten, die sich in Politikbereichen bieten, welche für andere Ziele geschaffen wurden, gibt es in der Regierungspolitik auch Instrumente, die explizit zur Verbesserung der Bedingungen eingesetzt wurden. Zwei dieser Instrumente, die *Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze* im BMWi und das deutsche Netzwerk der *UN Principles for Responsible Investment* der KfW-Bank werden nun untersucht.

5.5 Bestehende Initiativen im BMWi: Nationale Kontaktstelle OECD Leitsätze

Eine Stelle, die das BMWi zur Mitbestimmungsförderung nutzen kann, ist die hier angesiedelte *Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze.* Sie ist dafür zuständig, die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* bekannter zu machen und Beschwerden bei Verstößen gegen die Leitsätze entgegenzunehmen.

5.5.1 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* gelten als eins der umfassendsten implementierten Instrumente zur Durchsetzung globaler Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards. Sie beziehen sich auf internationale Vereinbarungen wie die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* und die *ILO-Kernarbeitsnormen* und geben in zehn Kapiteln Empfehlungen für verantwortungsvolles Unternehmenshandeln in unterschiedlichen Bereichen,

darunter Menschenrechte und Beschäftigungspolitik. Gültig sind sie für die 34 OECD Mitgliedsstaaten und zwölf weitere Unterzeichnerstaaten.

Seit dem Inkrafttreten der Leitsätze 1976 wurden sie mehrfach überarbeitet. Insbesondere im Jahr 2011 wurden bei diesen Überarbeitungen langjährige Forderungen von Gewerkschaften und NRO aufgegriffen: So enthalten die Leitsätze nun eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht über die gesamte Lieferkette sowie ein Menschenrechtskapitel und greifen Fragen nach gerechter Entlohnung in transnationalen Unternehmen auf.

Die Leitsätze sind ein freiwilliges Instrument; Unternehmen steht also frei, sich an die formulierten Empfehlungen zu halten. Die Mitgliedsländer sind jedoch zur institutionellen und organisatorischen Durchsetzung der Leitsätze verpflichtet. Dafür wurden *Nationale Kontaktstellen (NKS)* eingerichtet, welche die Aufgabe haben, die OECD-Leitsätze bekannter zu machen, Beschwerden bei Verletzung der Leitsätze anzunehmen, diese zu prüfen und gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren zwischen den Parteien einzuleiten.

Beschwerden können von allen „interessierten Parteien“ eingebracht werden. Praktisch sind hierbei vor allem Gewerkschaften und NRO aktiv. Die Kontaktstellen haben keinerlei ausführende Kompetenz und dienen eher als Vermittlungsinstanz eines Verfahrens, dessen Ergebnis wiederum nicht verbindlich ist (Hadwinger et al. 2016, S. 32–33).

5.5.2 Mitbestimmung in den OECD Leitsätzen

Im Gegensatz zu den UN-Leitlinien wird (betriebliche) Mitbestimmung der Beschäftigten in den OECD-Leitsätzen recht explizit genannt: Auch hier wird Arbeiter/innen das Recht zugestanden, „Gewerkschaften und Vertretungsorgane ihrer Wahl zu gründen“ und „sich bei Tarifverhandlungen vertreten zu lassen“, während das multinationale Unternehmen „mit diesen Arbeitnehmerorganisationen entweder einzeln oder über Arbeitgeberverbände konstruktive Verhandlungen führen [soll] mit dem Ziel, Vereinbarungen über die Beschäftigungsbedingungen zu treffen“ (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011, S. 41). Zusätzlich soll das Unternehmen „den Arbeitnehmervertretern die Unterstützung zuteilwerden lassen, die nötig ist, um das Zustandekommen wirksamer Tarifverträge zu fördern“ und „den Arbeitnehmervertretern die Informationen zur Verfügung stellen, die als Grundlage für konstruktive Verhandlungen über die Beschäftigungsbedingungen erforderlich sind“ (ebd.). Die Vertretung der Beschäftigten soll außerdem über Änderungen der Geschäftstätigkeit

wie Betriebsschließungen oder Verlagerung informiert und in die darauf aufbauenden Entscheidungen eingebunden werden. Auch bei anderen „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ sollen Konsultationen mit einer Vertretung der Beschäftigten stattfinden (ebd., S. 43).

5.5.3 Förderung der Mitbestimmung durch die Nationale Kontaktstelle (NKS)

Deutschlands Nationale Kontaktstelle (NKS) ist im BMWi angesiedelt. Entscheidungen werden jedoch in Abstimmung mit sieben anderen Ministerien im Ressortkreis getroffen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit 2015). Mitbestimmungsfördernd könnte die NKS über ihr Schlichtungsverfahren zu den eingereichten Beschwerdefällen wirken: Eine erfolgreiche Schlichtung könnte zum einen angeklagte Unternehmen dazu bewegen, mehr Mitbestimmung zu implementieren. Auf dritte Unternehmen könnte die Gefahr einer Beschwerde zudem abschreckend wirken, so dass Rechte in Zukunft berücksichtigt werden.

Seit der Einsetzung der NKS 2001 sind 29 Beschwerdefälle abgeschlossen worden. Davon wurden 13 tiefgehend geprüft und 16 wegen Nichtzuständigkeit der deutschen Stelle oder mangelnder Hinweise auf eine Verletzung der Leitsätze abgelehnt. Die angenommenen Beschwerden wurden von NROs (5), gewerkschaftlichen Akteuren (5) oder Einzelpersonen (3) eingebracht. Sechs der angenommenen Fälle hatten direkt oder indirekt eine Verletzung von Mitbestimmungsrechten zum Thema (Stand: November 2016; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016a).

Eine genaue Betrachtung des Schlichtungsausgangs zeigt für die sechs mitbestimmungsrelevanten Fälle ein gemischtes Bild.

Drei der Verfahren führten zu einer *gemeinsamen Erklärung* von Beschwerdeführer/innen und Unternehmen. Die daraus resultierende Einigung bestand im Fall einer Beschwerde bezüglich der Verletzung gewerkschaftlicher Rechte in Indonesien durch *Indocement* und *HeidelbergCement* aus der Rücknahme falscher Mahnschreiben an Gewerkschafter/innen und einer mehr oder weniger festen Zusicherung, ihre Rechte nun zu achten (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c). In Reaktion auf eine Beschwerde gegen *Bayer* wegen des Austauschs einer Betriebsgewerkschaft durch eine unternehmensnahe Alternative zahlte das Unternehmen eine Kompensation für entgangene Gewerkschaftsbeiträge. Dies geschah allerdings nur unter der Voraussetzung, dass von Gewerkschaftsseite keine weiteren Ansprüche erhoben würden (Bundesministeri-

um für Wirtschaft und Energie 2007a). Die Beschwerde von *UNI Global Union* und der *Internationalen Transportarbeiter Föderation* gegen die *Deutsche Post/DHL* wegen der Unterdrückung gewerkschaftlicher Rechte in 13 Ländern führte dazu, dass sich die *Deutsche Post/DHL* in Einzelfällen bereit erklärte, interne Bewertungen der Beziehungen zwischen Beschäftigten und Management vorzunehmen und Beteiligte einzubinden. In einem Großteil der Anschuldigungen gegen die *Deutsche Post/DHL* sah die NKS allerdings keine Verstöße. Unter anderem wurde die Suspendierung eines kolumbianischen Beschäftigten, der Informationen über Arbeitsrechte an das schwarze Brett gehängt hatte, von der NKS nicht als Verletzung der Leitsätze eingeschätzt. Ebenso wenig konnte die NKS in der Kündigung eines Mitarbeiters, der gegenüber Vorgesetzten auf ein Gespräch über Arbeitsbedingungen gedrängt hatte, und in der Entlassung eines anderen, der Videos über die schlechten Arbeitsbedingungen gedreht hatte, einen Bruch mit den Leitsätzen erkennen. Angedeutet wurde von der NKS in diesen Fällen (wie auch in anderen) mehrfach, dass der Vorwurf keine Verletzung darstelle, weil er ja bereits von einem lokalen Gericht bzw. der lokalen NKS abgelehnt wurde (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014b, S. 11).

Zwei weitere Verfahren endeten ohne Einigung: So beschloss das Unternehmen *Hyundai* nach dem Vorwurf der *IG-Metall*, es habe die Betriebsratsarbeit behindert, sich nicht weiter an der Mediation zu beteiligen, sodass das Verfahren abgebrochen werden musste (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015). In einer weiteren Beschwerde gegen *Adidas Salomon* konnte trotz konstruktiven Dialogs keine Einigung erzielt werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2004).

Dass eine Förderung der Mitbestimmung durch freiwillige Verhandlungen durchaus möglich wäre, zeigt sich an einem sechsten Fall, der allerdings nicht durch das NKS-Verfahren, sondern im Schatten seiner Schlichtung gelöst wurde. Der Konflikt war zwischen der Gewerkschaft *Metro Habib Employee Union* und der *Metro Cash und Carry* aufgetreten: Die Gewerkschaft beklagte, dass Arbeitsverträge bezüglich Vergütungs- und Arbeitszeitregelungen nicht eingehalten, Gewerkschaftsmitglieder angefeindet und wegen ihres gewerkschaftlichen Engagements bedroht sowie Hygienestandards und Sicherheitsbestimmungen nicht beachtet worden seien. Als Ergebnis von Verhandlungen wurde als gemeinsame Maßnahme kurzfristig ein Workshop für das Management aller pakistanischen Metro-Filialen organisiert, der die Themen „Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern, sozialer Dialog und Beziehungsgeflecht mit Arbeitnehmervertretern“ behandelte. Die internationale Dachgewerkschaft *UNI*

Global Union organisierte zeitgleich eine Sitzung mit dem Schwerpunkt „Beziehungen zum Management“ für lokale Vertreter/innen von Beschäftigten. Die Workshops mündeten in einen gemeinsamen Dialog, in dessen Verlauf das Management Lösungen zu den gerügten Problemen erarbeitete. Diese Lösung erfolgte neben dem parallel laufenden NKS-Verfahren unter Einbindung der Gewerkschaft *UNI Global Union* (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014a).

Für die deutsche NKS ergibt sich insgesamt ein eher negatives Bild. Abgesehen von der Tatsache, dass in einem Zeitraum von 15 Jahren nur sechs Beschwerden (inklusive der oben aufgeführten) überhaupt zu von der NKS entschiedenen Folgen führten, zeigen sich bei Betrachtung aller angenommenen Verfahren mehrere Schwachpunkte.

In den Fällen, die nicht bereits über ein nationales Gericht oder eine andere Stelle geregelt wurden, wurde meist kein Verschulden des Unternehmens vermutet. So wird von Seiten der NKS argumentiert, deutsche Unternehmen hätten die Situation vor Ort nicht einschätzen können, ihre (nicht überprüften) Anforderungen an die Zulieferbetrieben seien hoch genug gewesen oder ihr Engagement in anderen freiwilligen Maßnahmen bereits vorbildlich. Dass zu unternehmerischer Sorgfalt multinationaler Unternehmen aber auch gehören müsste, Mehrkosten von Sicherheitsmaßnahmen zu tragen, Absprachen mit Zulieferbetrieben zu überprüfen und auf Maßnahmen mit arbeitsrechtlich negativen Auswirkungen wie hohem Zeit- und Kostendruck gegenüber Zulieferbetrieben zu verzichten, wird hierbei nicht berücksichtigt. Selbst wenn Fehler der Unternehmen anerkannt werden, sind die Folgen aus der Mediation wiederum meist nicht weitreichend und führen nur freiwillige Verpflichtungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit 2015; Hamm 2005; Heydenreich 2004).

Der gesamte Schlichtungsprozess ist hierbei massiv von den Unternehmen dominiert, die wichtige Informationen vorenthalten dürfen oder ihre Kooperation einfach aufkündigen können, sobald sie sich mit dem Verlauf des Verfahrens unzufrieden zeigen. Wegen der geringen Kenntnis der Öffentlichkeit über die OECD-Leitsätze und die NKS ist mit dem Ausstieg aus einem Verfahren kein großes Reputationsrisiko verbunden, wobei dies überhaupt nur für Sektoren bestehen könnte, die Konsumgüter herstellen oder auf sonstige Weise direkt vom Endverbraucher abhängen.

In seiner jetzigen Form kann damit das Beschwerdeverfahren über die OECD-Leitsätze eben gerade nicht die Lücke füllen, die sich durch die Verflechtung globaler Wirtschaftsbeziehungen bei gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Rechtssysteme ergeben hat: Wer über den offiziellen Rechtsweg kein Gehör findet, wird das meist in der NKS auch nicht finden und kann,

selbst wenn, nur auf schwache Ausgleichsgesten des Managements hoffen.

Von NRO-Seite wurde am bestehenden Verfahren zudem die Langsamkeit und Verschleppung von Fällen und die mangelnde Transparenz beanstandet. Kritisiert wird außerdem der unzureichende Einfluss der Zivilgesellschaft – insbesondere auch der des globalen Südens (Hamm 2005, S. 19–21). Die Kritikpunkte werden oft damit in Verbindung gebracht, dass die NKS ans BMWi angegliedert und damit prädestiniert dafür sei, eher im Interesse deutscher Unternehmen als in dem internationaler Rechteinhaber/innen zu arbeiten; zudem sei der Verfahrensausgang von der aktuellen Regierung und dem politischen Tagesgeschehen abhängig (Hadwinger et al. 2016, S. 31–32).

Bei der Neuerung der Leitsätze 2011 bemühte sich die OECD, das Verfahren transparenter zu gestalten. Die Einbindung von Stakeholder/innen in den Prozess sowie der Zugang zum Beschwerdeverfahren wurden vereinfacht (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016g). Die NKS nimmt zur weiteren Verbesserung 2017 an einem Peer Review Prozess teil, den sie selbst im Rahmen des G7-Prozesses initiiert hat (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, S. 62).

5.5.4 Fazit Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze

Damit die OECD-Leitsätze in Verbindung mit den Nationale Kontaktstellen (NKS) aber tatsächlich einen Rahmen bieten, in dem ein Multistakeholderdialog entstehen kann, der die Bildung eines Bewusstseins für Beschäftigtenbelange im Unternehmen befördert, werden verschiedene Verbesserungswünsche geäußert.

So wird erstens eine unabhängige NKS mit viergliedriger Organisationsstruktur und Entscheidungsgewalt, also mit einer gleichberechtigten Vertretung und Entscheidungsmacht von staatlicher, privatwirtschaftlicher, gewerkschaftlicher und NRO-Seite, gefordert. Um die Verfahren von der Willkür von Einzelpersonen und Regierungen zu entkoppeln, schlagen NRO eine bindende Geschäftsordnung vor, die klare Verfahrensregeln vorschreibt und verschiedene Gruppen miteinbezieht (Hamm 2005, S. 23). Ein vielversprechender Ansatz für eine Aufwertung der NKS ist im NAP gegeben: Die NKS soll in Zukunft als Beschwerdeinstrument der Auslandsgeschäftsabsicherungen fungieren (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 24). Soll dies im Sinne der UN-Leitprinzipien geschehen, ist eine wie oben erläuterte Reform der Stelle, die über ihre geplante personelle Aufstockung

und die Schaffung einer eigenen Organisationseinheit im BMWi hinausgeht, jedoch unbedingt nötig.

Dem Problem der mangelnden Effektivität durch Freiwilligkeit könnte damit begegnet werden, dass Leitsätze mit anderen, verbindlichen Instrumenten gekoppelt werden. So könnte eine *verbindliche* (oder doch zumindest nach dem Comply-or-explain-Prinzip[9] strukturierte) Einhaltung der Empfehlungen als Bedingung für Außenwirtschaftsförderung oder Exportkreditgarantien gelten (Heydenreich 2004, S. 47).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Leitsätze inhaltlich sinnvolle Empfehlungen für Unternehmen sind. In der Regel sind jedoch sowohl Druck von außen als auch staatliche Kontrolle nötig, um Unternehmen dazu zu veranlassen, sich an Standards zu halten (Hamm 2005). Beides fehlt den OECD-Leitsätzen. So füllen sie, wie an den Beschwerdefällen vor der NKS und ihrem Ausgang deutlich wird, gerade *nicht* die Rechtslücke, unter der im globalen Markt Beschäftigte leiden. Sie sollten deshalb insbesondere als inhaltliche Dokumente in Verbindungen mit anderen, durchsetzungskräftigeren Instrumenten genutzt werden.

5.6 Bestehende Initiative der KfW: Deutsches Netzwerk der UN Principles for Responsible Investment

Auch in der KfW-Bank gibt es verschiedene Initiativen, mit denen eine Verletzung von Arbeitsrechten verhindert werden soll. Eine dieser Initiativen, das deutsche Netzwerk der *UN Principles for Responsible Investment*, wird nun auf sein Potenzial zur Mitbestimmungsförderung untersucht.

5.6.1 Hintergrund

Die Kapitalmarktorientierung global operierender Konzerne schränkt deren Möglichkeit, sich ernsthaft für Belange der Beschäftigten über die Zulieferkette hinweg einzusetzen, massiv ein. So muss ein Unternehmen, das

9 „Comply or explain“ bedeutet, dass ein Unternehmen eine bestimmte Regelung (hier die unterschiedlichen Empfehlungen der OECD-Leitsätze) entweder einhalten oder erklären muss, warum ihm die Einhaltung nicht möglich ist. Die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung der Regelungen wird hierbei vom Unternehmen dokumentiert.

schmälere Gewinne in Kauf nimmt, um Arbeiter/innenrechte zu unterstützen, im volatilen Kapitalmarkt mit einem Kursverlust rechnen, eine Gefahr, die das Management meist zu umgehen zu versucht.

In börsengelisteten Unternehmen tritt damit eine gefährliche Verantwortlichkeitsdiffusion auf: Das Management mag ein persönliches Interesse an hohen Sozialstandards haben, meint aber, diese nicht zu Lasten derer durchsetzen zu können, deren Besitz es verwaltet. Kapitalanleger/innen auf der anderen Seite mögen der Idee menschlicher Arbeitsbedingungen nicht abgeneigt sein, sehen sich aber durch ihre Anlage nicht in der Lage, über Firmenpolitik zu entscheiden. Kommen institutionelle Anleger/innen ins Spiel, wird diese Verschiebung von Verantwortlichkeiten noch verstärkt. Ein Ergebnis kann sein, dass in einem System, in dem alle Akteure ein Interesse an besseren Sozialstandards haben, trotzdem keine Verbesserung stattfindet (Waring/Lewer 2004, S. 101–103).

Zusammen mit Management und Verbraucher/innen müssen für eine Sicherung von weltweiten Mitbestimmungsrechten deshalb auch die privaten und insbesondere die institutionellen Investor/innen in den Blick genommen werden. Dies geschieht durch die *UN Principles for Responsible Investment* und ihr deutsches Netzwerk.

5.6.2 UN Principles for Responsible Investment

Ziel der 2006 verabschiedeten *UN Principles for Responsible Investment (UN-PRI)* ist es, Grundsätze für verantwortungsbewusstes Wertpapiermanagement zu entwickeln. Dies soll durch die sogenannte ESG-Integration, also die Einbindung ökologischer *(**e**nvironmental)*, sozialer *(**s**ocial)* und Governance-Kriterien (Kriterien der guten Unternehmensführung) in die Anlageentscheidung geschehen. Seit ihrer Gründung sind der Initiative weltweit mehr als 1500 institutionelle Investor/innen beigetreten, darunter 60 deutsche (KfW Bank 2016b). Im Jahr 2014 verwalteten diese Investor/innen 15 Prozent des global investierten Kapitals (Aachener Stiftung Kathy Beys/Industrie und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken 2015).

Mitglieder der Initiative verpflichten sich mit der Unterzeichnung der sechs Prinzipien der PRI freiwillig, sich auf drei Weisen für nachhaltiges Investment einzusetzen: Sie binden erstens ESG-Themen in die eigenen Analysen und Investmententscheidungen ein und generieren die hierfür nötige Information. Zweitens versuchen sie, nachhaltige Praktiken von Emittenten einzufordern. Sie kooperieren drittens mit Gesetzgebern, um den regulatorischen Kontext für den Umgang mit ESG-Themen zu verbessern.

Für alle drei Verpflichtungen gibt es weder Mindestvoraussetzungen noch klare Vorgaben, allerdings muss jährlich über die Fortschritte des Engagements berichtet werden (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2012, S. 25; United Nations Principles for Responsible Investment 2016).

Um die Zusammenarbeit deutscher Unterzeichner/innen zu koordinieren und gemeinsam im deutschen Markt Interessen zu vertreten, wurde 2011, initiiert von der KfW-Bank, ein deutsches PRI-Netzwerk gegründet. Dieses dient der Kontaktpflege, bietet aber auch eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen, Kenntnissen und Methoden verschiedener Anlageverwalter/innen und Vermögenseigner/innen (KfW Bank 2013).

5.6.3 Mitbestimmung und PRI

Elemente der Mitbestimmung finden sich in den PRI-Kriterien zu *Sozialem* und *guter Unternehmensführung*: So gehören zu der Kategorie *Soziales* Arbeitsnormen über die Zulieferkette, Versammlungsfreiheit, Mitarbeiterbeziehungen und Tarifabschlüsse. Unter *Governance* fallen die Rechte von Stakeholdern und die Zusammenarbeit mit ihnen (KfW Bank 2016a; PRI Associations, UNEP Finance Initiative/UN Global Compact 2015, S. 4). Doch über welche Mechanismen kann verantwortliches Investment die Realität der Beschäftigten letztlich beeinflussen?

Ein Ansatz hierfür finden sich in der Literatur zum Human Resource Management. Bezüglich der Frage, wie aus Firmensicht mit Beschäftigten umgegangen werden sollte, unterscheidet Legge (2005) zwischen einem ‚harten' und einem ‚weichen' Ansatz der Personalführung: Der ‚harte' Ansatz verfolge das Ziel, Arbeitskosten durch Effizienz und Produktivität möglichst niedrig zu halten, während der ‚weiche' versuche, den Beschäftigten Entwicklungsmöglichkeiten zu lassen. Dadurch sollen Mitarbeiter/innen ans Unternehmen gebunden werden. Teil des zweiten Ansatzes ist die Mitbestimmung von lohnabhängig Beschäftigten (Waring/Lewer 2004, S. 102). Insbesondere in börsennotierten Unternehmen ist eine immer stärkere Dominanz des ‚harten' Ansatzes zu beobachten, für die (auch) der Druck am Kapitalmarkt verantwortlich gemacht wird (ebd., S. 100).

Waring und Lever identifizieren in diesem Kontext drei Mechanismen, wie verantwortungsvolles Investment Unternehmen dazu bewegen kann, die Rechte ihrer Beschäftigten zu respektieren: Erstens sollten Firmen mit ‚harter', also beschäftigtenunfreundlicher Personalführung aus dem Portfolio ausgeschlossen werden. Der Firmenzugang zu Kapital sollte sich damit

verschlechtern, was als individueller Anreiz dient, die Bedingungen zu verbessern. Die verstärkte Nachfrage nach Wertpapieren verantwortungsvoller Unternehmen sollte auf der anderen Seite zu einem höheren Kurs führen und ein Anstoß für dritte Unternehmen sein, sich selbst verantwortungsvoll zu positionieren. Zweitens führt der Ausschluss eines Unternehmens aus einem verantwortungsvoll gemanagten Fond zu einem Imageverlust auf dem Markt und deutet auf Probleme mit der Unternehmensführung hin: ein Signal, das gerade börsennotierte Unternehmen fürchten und somit zu vermeiden versuchen. Drittens können Investor/innen, insbesondere institutionelle Investor/innen wie die des PRI-Netzwerks, ihre eigenen Mitbestimmungsrechte als Kapitalgeber/innen des Unternehmens nutzen, indem sie Beschlussanträge in die Aktionärsversammlung einbringen und unter Nutzung ihrer Vertreter/innenstimmen an Abstimmungen teilnehmen. Sie könnten auch für Aufsichtsratspositionen kandidieren und dort Aspekte von Mitbestimmung ansprechen.

Empirisch zeigt eine (nicht ganz uneigennützige) Untersuchung der Nachhaltigkeitsratingagentur *oecom* (oecom research 2013), welche 199 Unternehmen aus 30 Ländern und 34 Branchen befragt hat, dass nachhaltige Kapitalanlagen eine Mehrheit der Unternehmen zu mehr Engagement im Bereich Umwelt und Soziales motivieren.

5.6.4 Mitbestimmungsförderung durch das deutsche Netzwerk der UN-PRI

Die oben ausgeführten Mechanismen zur Förderung von Mitbestimmungsrechten durch sozialverantwortliches Investment sind nur unter drei Bedingungen wirksam: Erstens müssen nachhaltige Anlagen einen ausreichend großen Anteil aller Anlagen ausmachen. Zweitens müssen sie (und ihre Screeningprozesse) transparent und weitgehend einheitlich sein, damit Signale an den Markt vermittelt werden können. Wenn für Unternehmen unklar bleibt, was nachhaltige Anleger/innen verlangen, ist es schwer, darauf Rücksicht zu nehmen. Ebenso wenig kann sich ein Unternehmen an unterschiedlichen Kriterien orientieren. Drittens müssen die Bewertungsschemata sich klar zur Mitbestimmung bekennen.

Ein Beispiel für ein solches Schema stellen die Bewertungskriterien des *Domini Social Equity Fund* dar. Die von externen Bewerter/innen zu bewertenden Faktoren der Mitarbeiter/innenbeziehungen sind hier beispielsweise *strong union relations* („the company has a history of notably strong union relations“) und *employee involvement* („The company strongly encourages

worker involvement and/or ownership through stock options available to a majority of its employees, gain sharing, stock ownership, sharing of financial information or participation in management decision making“) (Waring/Lewer 2004, S. 104). Der *Domini Social Equity Fund* schloss beispielsweise WalMart wegen Nichterfüllung dieser Kriterien aus seinem Portfolio aus (ebd., S. 99). Wichtig bezüglich internationaler Mitbestimmungsrechte wäre hier wiederum, dass diese Kriterien sich auf die ganze Lieferkette beziehen.

5.6.5 Fazit deutsches Netzwerk der UN Principles for Responsible Investment

Für die Bundesregierung ergibt sich deshalb, dass sie zum einen versuchen sollte, verantwortliches Investment zu fördern. Das könnte zum Beispiel durch die Verpflichtung von Anbietern der Riesterrente, dem PRI-Netzwerk beizutreten, erfolgen. Zum zweiten sollte sie dafür Sorge tragen, dass einheitliche Screening-Mechanismen etabliert werden bzw. klare Standards für diese setzen. Hierfür könnte im deutschen PRI-Netzwerk ein Prozess zur Erarbeitung einheitlicher Screeningprozesse angestoßen werden. Ein Anfang hierfür wurde durch den 2014 erstellten Leitfaden zur Berücksichtigung von ESG-Kriterien bereits gemacht (KfW Bank 2014). Drittens besteht die Gefahr, dass verantwortliches Investment für Greenwashing missbraucht wird und damit sein Potenzial verspielt. Dies ist insbesondere deshalb gefährlich, weil es für die Mitglieder des UN PRI noch keine klaren Mindestvorgaben gibt. Hier sollte die Regierung sich für klare und ambitionierte Standards einsetzen, welche weitgehende Mitbestimmungsrechte explizit beinhalten.

Für ihre Entscheidung, ob sie ein Unternehmen ins Portfolio aufnehmen wollen oder nicht, greifen viele Anleger/innen auf Nachhaltigkeitsratings zurück. Diese Ratings sind aber von sehr unterschiedlicher Qualität. Nachhaltigkeitsratingagenturen sollten deshalb an klare Standards gebunden und beaufsichtigt werden. Zusätzlich bestände die Möglichkeit ein staatliches Nachhaltigkeitsrating in Zusammenarbeit mit europäischen Staaten zu etablieren. Eine staatlich finanzierte Agentur hätte den Vorteil, dass klare Standards angelegt und einheitliche Screeningmethoden angewendet werden könnten, während Unabhängigkeit – sowohl von den Investor/innen als auch von Unternehmen – bewahrt würde.

6. Bundesministerium der Finanzen: Unternehmen in öffentlicher Hand

Ein Großteil der sich in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen wird vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) verwaltet. In diesem Kapitel wird deshalb behandelt, wie dies auf eine Weise geschehen kann, dass die Bundesregierung sich nicht der Unterdrückung von Mitbestimmungsrechten schuldig macht.

Ende 2014 war der Bund an insgesamt 673 Unternehmen beteiligt (Bundesministerium der Finanzen 2015b, S. 11). Darunter gibt es Unternehmen wie die Deutsche Bahn, die sich zu 100 Prozent im unmittelbaren Staatsbesitz befinden, Unternehmen wie verschiedene Flughäfen, an denen die Bundesrepublik einen Anteil besitzt, und Unternehmen wie die Deutsche Post, an denen der Bund mittelbar, nämlich im Fall der Deutschen Post über die sich größtenteils im Bundesbesitz befindliche KfW-Bank, Anteile hält (ebd., S. 13).

Die Beteiligungen des Bundes werden nicht zentral von einer Stelle verwaltet, sondern fallen in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Ministerien. Die für diesen Bericht relevanten im Ausland operierenden Unternehmen, nämlich die Deutsche Post AG (21% Anteil über die KfW), die Deutsche Telekom AG (14,26% direkte Anteile und 17,44% mittelbare Anteile über die KfW), die Bundesdruckerei (100% im unmittelbaren Bundesbesitz), die Commerzbank (17,5% unmittelbare Beteiligung des Sondervermögens des Finanzmarktstabilisierungsfonds [FMS]), die HypoRealEstate (100% im Besitz des FMS) und die Deutsche Bahn (100 % im unmittelbaren Bundesbesitz) fallen mit Ausnahme der Deutschen Bahn (die dem Verkehrsministerium unterliegt) alle in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums (Anteile Stand: Dezember 2014). Ein Großteil der weiteren Unternehmen mit Bundesbeteiligung ist vor allem oder ausschließlich im Inland tätig (Bundesministerium der Finanzen 2015b; Heydenreich 2014, S. 50).

6.1 Mitbestimmungsrechte in Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Gegen zwei der sechs global operierenden Unternehmen mit Bundesanteilen liegen bereits seit mehreren Jahren andauernde Vorwürfe der Verletzung grundlegender Mitbestimmungsrechte vor.

Wie bereits im Abschnitt zur NKS erläutert, wurde 2012 bei der deutschen NKS Beschwerde gegen eine Verletzung der OECD-Leitsätze durch gewerkschaftsfeindliche Praktiken der Deutschen Post-DHL vorgelegt. Dem Konzern wurde vorgeworfen, die Rechte zur Gründung und zum Beitritt von Gewerkschaften missachtet und Gewerkschaftler/innen gekündigt zu haben. Für die Fälle der Deutschen Post-DHL in Indien, Kolumbien, Indonesien, Vietnam und der Türkei wurde der Vorwurf von der NKS angenommen. In der Türkei wurden beispielsweise 37 Beschäftigte aufgrund gewerkschaftlichen Engagements entlassen. In einer gemeinsamen Erklärung stand der Konzern zwar keine Schuld ein, gelobte aber Besserung und versprach, sich mit den Management-Mitarbeiter-Beziehungen in verschiedenen Ländern auseinanderzusetzen und diese durch Maßnahmen wie ein Compliance-Programm zu verbessern (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016a).

Eine Untersuchung vom März 2016 zeigt jedoch, dass dies – wenn überhaupt – nur unzureichend geschehen ist. In der von der globalen Gewerkschaft International Transportation Workers' Union vorgelegten Studie zur Situation in DHL-Betrieben in Chile, Panama und Kolumbien wird von massiver Unterdrückung gewerkschaftlicher Aktivität berichtet: So wurden Beschäftigte nach Streiks entlassen, gewerkschaftliche Aktivist/innen eingeschüchtert und offen angefeindet. Beschäftigte klagen über illegale Abhörung und Bestechungszahlungen, die zum Austritt aus der Gewerkschaft bewegen sollten. Die von der Deutschen Post-DHL zur besseren Kommunikation eingeführten Mechanismen hätten den Belegschaften in keiner Hinsicht positive Veränderungen gebracht, so Arbeiter/innen (Figueroa Clark 2016, S. 3). Stattdessen zeichne sich, so die Studie, ein „Bild von Unternehmen, die mit illegalen Methoden oder am Rande des Gesetzes alles daran setzen, die gewerkschaftliche Organisierung ihrer Belegschaften zu verhindern, wobei Gewerkschaften häufig als Feinde des Unternehmens dargestellt werden" (ebd., S. 27). Vor diesem Hintergrund ist es schwer zu verstehen, dass in den vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Berichten zu den Bundesbeteiligungen mit keinem Wort erwähnt wird, dass es eventuell Probleme mit der „werthaltigen" Führung von Unternehmen mit

Staatsbeteiligung gebe, zu der der Bund eigentlich verpflichtet ist (Bundesministerium der Finanzen 2015b, 2014, 2013).

Auf eine Anfrage der SPD im Jahr 2013 erklärte die damalige Bundesregierung, ihr lägen keine Hinweise auf Verletzungen von Menschen- und Arbeitsrechten in Unternehmen mit staatlicher Beteiligung vor (Deutscher Bundestag 2013a). Dabei lag zu der Zeit nicht nur die oben ausgeführte Beschwerde gegen die Deutsche Post, sondern bereits seit 2011 auch eine Beschwerde gegen die größte Tochter der Deutschen Telekom, T-Mobile US, bei der US-amerikanischen NKS vor. Grund für diese war die Beschneidung des Rechts auf freie und faire Tarifverhandlungen und eine Ausnutzung der schwachen Rechtslage der USA durch den Konzern. Dass auch noch im Jahr 2013 nur 16 der über 38 000 Beschäftigten von T-Mobile US gewerkschaftlich organisiert waren, lag Kritiker/innen zufolge an offenen Anti-Gewerkschaftskampagnen während der Arbeitszeit, expliziten Schulungen von Manager/innen zur Unterbindung von Gewerkschaften, einer verstärkten Kontrolle und Kündigungen von Beschäftigten, die sich für eine Gewerkschaft einsetzten. Der Schlichtungsversuch der US-amerikanischen NKS wurde aufgrund fehlender Kooperationsbereitschaft des Unternehmens eingestellt (Heydenreich 2014, S. 50–52).

6.2 Reaktion der Bundesregierung auf die Verletzung von Mitbestimmungsrechten

Im Frühjahr 2015 entschied ein US-Gericht, dass das Unternehmen US-amerikanisches Recht gebrochen hatte. Eine von ver.di initiierte Petition, welche die Bundesregierung aufforderte, dafür zu sorgen, dass die Rechte Beschäftigter in Unternehmen mit Bundesbeteiligung eingehalten werden, wurde trotzdem nicht vom Petitionsausschuss der Bundesregierung behandelt. Da das formelle Quorum an Unterschriften nicht in der dafür festgelegten Zeit erreicht worden war, wurde eine öffentliche Anhörung durch die CDU abgelehnt. Die SPD unterstützte diese Weigerung aufgrund von Abmachungen im Koalitionsvertrag. Mit der Ablehnung der Petition verweigert sich die Bundesregierung, die mit knapp 32 Prozent der Anteile größte Einzelaktionärin der Deutschen Telekom ist, Druck auf ein Unternehmen auszuüben, welches offensichtlich international anerkannte und von der Bundesrepublik ratifizierte Arbeitsstandards unterläuft (Mey/online 2015; We Expect Better 2016).

In der bereits zitierten Antwort auf die SPD-Anfrage 2013 nennt die damalige Bundesregierung Gründe für ihr Nichthandeln. Abgesehen von einer Leugnung aller Vorwürfe gegen die beiden Unternehmen erklärt sie, dass sie in ihrer Rolle als Anteilsinhaberin keinen Einfluss auf die Geschäftspraxis nehmen könne. Auch die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder müssten zuallererst das Wohl des Unternehmens im Blick haben. Über „systematische Verletzung[en] von Arbeitnehmer- und Menschenrechten, die sich auf das Unternehmen nachteilig auswirken könnten", solle von den Mitgliedern jedoch berichtet werden (Deutscher Bundestag 2013a, S. 6). Die damalige Bundesregierung vertritt damit offenbar die Meinung, der Verletzung grundlegender Rechte sei nur dann zu widersprechen, wenn das Unternehmen selbst darunter leide und wenn es sich nicht um „Einzelfälle" handle. Mit Bezug auf die UN-Leitprinzipien argumentiert sie, dass die Handlungsempfehlungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nur Unternehmen beträfen und Staaten an keiner Stelle aufgefordert seien, ihre Umsetzung sicherzustellen (ebd., S. 3). „Probleme bei der Einhaltung von Menschenrechten spiel[t]en daher im Rahmen der Beteiligungsführung keine signifikante Rolle" (ebd., S. 5). Die aktuelle Bundesregierung hat sich, insbesondere durch die Verhinderung einer Debatte zur ver.di-Petition, von dieser Haltung nicht abgewendet.

6.3 Gesetzliche Grundlage für die Verwaltung von Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Das mutet seltsam an, wird doch im Beteiligungsbericht des BMF deutlich betont, der Bund sei „verpflichtet, seine Beteiligungen wertehaltig zu führen" (Bundesministerium der Finanzen 2015b, S. 17). Die konkreten Grundlagen für diese Werteorientierung sollen zum einen die 2009 veröffentlichten Grundsätze der guten Unternehmensführung, zum anderen der Deutsche Nachhaltigkeitskodex legen.

Aus eben diesen Grundsätzen der guten Unternehmensführung zitiert die Bundesregierung in ihrer oben erläuterten Argumentation, dass auch der Staat als Anteilseigner zuallererst das Wohl des Unternehmens im Blick haben müsse. Mitbestimmung ist in den Grundsätzen zwar vorgesehen, aber nur in dem Maße, wie sie direkt vom deutschen Recht (und deshalb innerhalb Deutschlands) verlangt wird. Im Deutschen Nachhaltigkeitskodex findet sich zwar an drei Stellen ein Anknüpfungspunkt zur Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten (nämlich in Kriterium 9, das eine Identifizie-

rung von „Anspruchsgruppen“ vorsieht, in Kriterium 14, das sich auf Arbeiterrechte bezieht, und in Kriterium 19, das die Einhaltung von Menschenrechten über die Lieferkette anspricht). Eine „Einhaltung“ des Kodex bedeutet aber nur, dass ein Unternehmen zwar versucht, jeden Punkt umzusetzen, bei Nichteinhaltung aber nur erklären muss, warum eine Umsetzung nicht möglich war.

6.4 Fazit Unternehmen mit Bundesbeteiligung

Um eine werthaltige Führung der Unternehmen im Bundesbesitz zu gewährleisten, müssten deshalb unbedingt verpflichtende und weitergehende Vorgaben gesetzt werden. Eine Möglichkeit hierzu wäre die Verpflichtung zu einer einklagbaren menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht über die ganze Lieferkette. Diese ist insbesondere bei den Unternehmen geboten, die in menschenrechtlich risikoreichen Bereichen agieren, wie die Deutsche Telekom mit ihrer Mobiltelefonproduktion. Bei Finanzinstituten wie der Commerzbank oder der HypoRealEstate sollte diese Sorgfaltspflicht auch die Geldanalage und Projektfinanzierung umfassen (Heydenreich 2014, S. 53).

Die Bundesregierung sollte außerdem zur Klärung und Aufhebung bestehender Unstimmigkeiten beitragen und hierfür Vorwürfe vor den NKS und Petitionen wie diejenigen von ver.di ernst nehmen. Treten Probleme in Unternehmen auf, bei denen der Bund Mehrheitseigentümer ist, so könnte – wie von ver.di in der Petition zu T-Mobile vorgeschlagen – das Finanzministerium die Aufgabe übertragen bekommen, die Einhaltung von Arbeitsrechten zu kontrollieren und darauf hinzuwirken, dass entsprechende Unternehmen an allen Standorten die ILO-Standards umsetzen und Gewerkschaftsfreiheit respektieren (Petition an den deutschen Bundestag Nr. 59803). Noch besser wäre allerdings, diese Aufgabe Arbeitsministerium anzuvertrauen, da dieses mit Arbeitsrechten vertrauter ist.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für die zahlreichen Länderbeteiligungen, unter denen beispielsweise Volkswagen immer wieder wegen seiner gewerkschaftsfeindlichen Praxis in den USA und Nigeria negativ aufgefallen ist (International Trade Union Confederation 2016e; Handelsblatt 2016).

7. Auswärtiges Amt: Deutsche Botschaften und ihre Sozialreferent/innen

Die Möglichkeiten, wie Mitbestimmung über den federführend im Auswärtigen Amt ausgearbeiteten Nationalen Aktionsplan (NAP) für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien gefördert kann, wurden bereits behandelt. Hier soll nun ein zweites Instrument des Auswärtigen Amtes Beachtung finden, nämlich die deutschen Botschaften und ihre Sozialreferent/innen.

Um Informationen und konkrete Handlungsoptionen zur Mitbestimmung außerhalb Deutschlands zu bieten, können deutsche Botschaften als Ansprechpartner, Beratungs- und Austauschforen dienen, welche für unterschiedlichste Akteure zugänglich sind (Grabosch/Scheper 2015, S. 18). Im Idealfall trifft in den Botschaften eine gute Kenntnis des deutschen Systems industrieller Beziehungen mit Verständnis zur politischen und wirtschaftlichen Situation und Kultur des Gastlandes zusammen, so dass zum einen Informationen auf eine angemessene Weise weitergegeben, zum anderen realistische Einschätzungen gemacht werden können, auf welche Art Mitbestimmung im Gastland am besten gefördert werden kann.

Die an 21 Botschaften angesiedelten Sozialreferenten/innen sind hierbei sinnvolle Ansprechpartner. Die größtenteils vom DGB oder dem Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgeschlagenen Referenten/innen sind je nach Gastland unterschiedlichen Aufgaben verpflichtet, zu denen der Austausch mit dem Arbeits- und Gesundheitsministerium des Gastlandes, die Kontaktpflege mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, die Weitergabe von Informationen zu Regelungen, Institutionen und Verbänden in Deutschland und die Unterstützung von an Studium und Ausbildung in Deutschland interessierten Ausländer/innen gehört. Die Sozialreferent/innen übernehmen dabei eine Berichtsfunktion nach Deutschland, eine Informationsfunktion über Deutschland (welche die Beratung von Gastländern beinhaltet) und eine Verbindungsfunktion zwischen Regierungen, Sozialverwaltungen und Verbänden

(Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Bratislava 2016; Schmidt/Link/Wolf 2007, S. 301).

7.1 Sozialreferent/innen und Mitbestimmung

Auch der Informationsaustausch über Mitbestimmung und Gestaltungsformen der industriellen Beziehungen wird von vielen der Sozialreferent/innen als zentrale Aufgabe gesehen. Eine eigene im September 2016 durchgeführte Befragung der Sozialreferent/innen unterschiedlicher deutscher Botschaften ergibt, dass die Referent/innen – insbesondere diejenigen mit gewerkschaftlichem Hintergrund – sehr gut über das deutsche Mitbestimmungssystem informiert sind und meist hierzu sogar wissenschaftliche oder praktische Expertise haben.

Von den Referent/innen wird das deutsche Modell als sehr positiv eingeschätzt, jedoch angemerkt, dass ein historisch gewachsenes System natürlich nicht kontextblind in einem anderen Land etabliert werden sollte und auch andere Formen der Beziehung zwischen Management, Beschäftigten und Regierung ihre Berechtigung hätten. Viele der Referent/innen berichten von einem sehr großen Interesse am deutschen Mitbestimmungssystem im Gastland. Sie sehen damit in ihrer Position ein großes Potenzial, die Mitbestimmung bekannter zu machen. Dies tun sie teilweise bereits, zum einen durch Vorträge und Workshops, vor allem aber informell im Austausch mit Gewerkschaftler/innen, Arbeitgeberverbänden und Politiker/innen. Für manche Länder des Globalen Südens wurde allerdings angemerkt, dass ein Mitbestimmungssystem nicht von allzu großem Interesse sei, da die Durchsetzung „fundamentaler Arbeiter/innenrechte im Sinne von Menschenrechten“ zunächst Vorrang habe. Sozialreferent/innen anderer Länder berichten von einer prinzipiellen Ablehnung eines konsensorientierten Systems durch Gewerkschaften und Managementvertretungen gleichermaßen.

7.2 Fazit Botschaften und Sozialreferent/innen

Ein Vorschlag für die bessere Verbreitung des Themas im Rahmen der Botschaftsarbeit ist, dass Stiftungen vor Ort (wie die Friedrich-Ebert-Stiftung) Veranstaltungen zum Thema Mitbestimmung anbieten könnten, bei denen die Referent/innen gerne als Expert/innen des Themas zur Ver-

fügung ständen. Von Botschaften selbst ist eine solche Initiative eher ungewöhnlich. Einen weiteren Ansatzpunkt bieten vom Gastland bereits ratifizierte ILO-Konventionen, die noch nicht in nationale Politik umgesetzt wurden. So hat beispielsweise Brasilien die Konvention 135 zur betrieblichen Arbeitnehmervertretung ratifiziert, jedoch noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Bei Interesse des Gastlandes und der deutschen Regierung könnten hier Workshops organisiert werden, in denen Erfahrungen und praktische Best-Practice-Beispiele für eine Umsetzung ausgetauscht werden.

Zusätzlich zum Dialog mit den Partner/innen des Gastlandes sollten Botschaften eine Anlaufstelle für deutsche Unternehmen bieten, die sich um Mitbestimmung in Tochterfirmen oder Zulieferbetrieben im Ausland sorgen. So können hier deutsche Firmen, die Teile ihrer Produktionskette in das betreffende Land verlagert haben, mit relevanter Information bezüglich der Risiken der Verletzung von Mitbestimmungsrechten bzw. mit Hinweisen auf Strategien zur Sicherung dieser Rechte im Gastland versorgt werden. Dies kann in Kooperation mit den Auslandshandelskammern geschehen. Erfolgreiche Praxisbeispiele gibt es bereits für andere Europäische Länder im Bereich der Menschenrechtssicherung in Zulieferketten: So bieten dänische Botschaften Workshops zum verantwortlichen Liefermanagement in „Risikoländern“ an und verfassen CSR-Reviews von lokalen Zulieferbetrieben (Hadwinger et al. 2016).

Ein Hindernis, sich mit dem Thema Mitbestimmung im Gastland zu auseinanderzusetzen, sind oft die vielfältigen Aufgaben der Sozialreferent/innen. So erlaube das Arbeitspensum nur eine punktuelle Beschäftigung mit den meisten Themen, sofern nicht gerade Kooperationen oder Projekte anstünden. Zudem ist die Zuteilung der Sozialreferent/innen an einzelne Botschaften vor allem historisch bedingt und unter der Zielsetzung der Unterstützung von Mitbestimmung nicht unbedingt sinnvoll: So befindet sich in keinem der fünf Länder, in denen laut ILO die Rechte auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs am meisten verletzt werden[10] (ILO 2012), ein Sozialreferat. Eine fehlende klar kommunizierte Strategie der Botschaften bezüglich der Unterstützung der Rechte lohnabhängig Beschäftigter geht einher mit dem vom Auswärtigen Amt kommunizierten Menschenrechtsverständnis, welches sich eher auf „allgemeine Grundrechte“ oder politische Freiheiten und kaum auf arbeits-

10 Dies sind laut der ILO Argentinien, Kambodscha, Äthiopien, die Fidschi-Inseln und Weißrussland.

rechtliche Aspekte fokussiert. Der *Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte* könnte ein Anfang sein, Arbeiter/innenrechte auch von Seiten der Botschaften noch besser in den Blick zu nehmen.

8. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

„Ein ganz wichtiger Bestandteil von menschenwürdiger Arbeit ist die Möglichkeit, seine Meinung zu äußern, sich zu organisieren und Kollektivverhandlungen zu führen. Denn nur so ist die Voraussetzung für einen funktionierenden sozialen Dialog gegeben, der für stabile Arbeitsbeziehungen und eine produktive Entwicklung wichtig ist.“, so schreiben BMZ und BMAS in ihrem für die G7 Präsidentschaft 2015 entwickelten „Zukunftspapier“ mit dem Titel *Gute Arbeit weltweit*. In dem Papier verweist das BMZ auf seine Initiativen auf staatlicher, Unternehmens- und Verbraucherebene, um diese Rechte zu sichern (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015). Im Folgenden werden zwei Initiativen des BMZ untersucht: Erst wird das Programm *develoPPP.de* behandelt, welches privatwirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Dann wird das 2014 ins Leben gerufene *Bündnis für nachhaltige Textilien* untersucht, welches sich eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Textilproduktion zum Ziel gesetzt hat.

8.1 DeveloPPP.de

Das Budget des BMZ sieht für das Jahr 2016 125 Mio. Euro zur Förderung der „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ vor (Bundesministerium für Finanzen 2016). Das wichtigste Programm für die privatwirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ist hierbei *develoPPP.de*. Im Rahmen von Public Private Partnerships unterstützt das BMZ mit *develoPPP.de* Unternehmen, die in Ländern des Globalen Südens investieren, sowohl finanziell als auch fachlich.

Erklärtes Ziel des Programm ist es, „die Innovationskraft der Wirtschaft mit den Ressourcen, dem Wissen und den Erfahrungen der Entwicklungspolitik“ zu kombinieren und so zusätzliche Mittel für entwicklungspolitische Prozesse und Ziele zu mobilisieren (Bundesministerium für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung 2016a). Unternehmen können auf diese Weise „nachhaltig neue Märkte erschließen und gleichzeitig die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort verbessern“, so das BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016c).

Interessierte Firmen können sich für *develoPPP.de* mit einer Projektidee bewerben. Das BMZ unterstützt bei einer Annahme des Antrags einfache Projekte mit bis zu 200.000 Euro, aufwendigere, sogenannte ‚strategische Entwicklungspartnerschaften‘ mit höheren Summen. Umgesetzt werden die Projekte in Kooperation mit der *Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (DEG), der *Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) und der Entwicklungsorganisation *sequa*, deren Gesellschafter die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sind. Antragsberechtigt sind Unternehmen, welche ihren Sitz in Deutschland und der EU haben oder sich im Ausland, aber zu mindestens 25 Prozent in europäischem Besitz befinden (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016f). Wie für Projekte der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit üblich, bildet auch *develoPPP.de* eine Schnittstelle zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016d, 2016f).

8.1.1 Mitbestimmungsförderung durch *develoPPP.de*

Unternehmen können die Bundesregierung beim Erreichen entwicklungspolitischer Ziele nur verlässlich unterstützen, wenn klare Anforderungen an sie gestellt werden. Wie eingangs in diesem Kapitel erwähnt, hat sich das BMZ die Einhaltung und Förderung von Mitbestimmungsrechten zum Ziel gesetzt. Für *develoPPP.de* bedeutet dies, dass zum einen verhindert werden muss, dass Unternehmen, die die Förderung in Anspruch nehmen, Mitbestimmungsrechte verletzten. Zum anderen sollte die Chance genutzt werden, durch Projekte Mitbestimmungsrechte explizit zu stärken.

Voraussetzungen für die Förderung

Die Auswahl der förderungswürdigen Projekte findet laut *develoPPP.de* anhand von sechs Kriterien statt: Erstens müssen Projekte mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben vereinbar sein. Dies schließt Umwelt- und Sozialverträglichkeit ein. Zweitens sollen Projekte „komplementär“ sein, die öffentlichen und privaten Beiträge sollen sich also in einer Weise ergänzen, dass das gemeinsame Ziel möglichst effizient erreicht wird. Drittens soll

das Prinzip der Subsidiarität gewährleisten, dass nur Projekte gefördert werden, die nicht sowieso von Unternehmen durchgeführt würden. Antragstellende Firmen sollen viertens ein finanzielles Interesse am Projekt haben, gemeinnützige Vorhaben erhalten also keine Förderung. Fünftens muss der private Partner einen Eigenbeitrag leisten, der mindestens 50 Prozent der Kosten deckt. Sechstens soll jedes Projekt nachhaltig angelegt sein, also ein langfristiges Engagement des Unternehmens nach sich ziehen. Zu dem Kriterium der Nachhaltigkeit gehört auch die „Einbindung lokaler Strukturen und Organisationen" und die „Einführung und Verbesserung von Standards". Darüber hinaus tauchen Gewerkschaften oder Mitbestimmungsrechte in den Bewertungskriterien für die Förderung nicht auf (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016f).

Auf den ersten Blick eignen sich die Bewertungskriterien zum Schutz der Arbeitsstandards. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn die oben genannten Punkte tatsächlich für jedes Projekt geprüft werden. In dem Bewerbungsbogen, den Unternehmen ausfüllen müssen, wird allerdings weder nach einem Konzept zur Gewährleistung grundlegender Arbeitsrechte gefragt, noch werden diese überhaupt erwähnt. Der Fokus der Bewerbung liegt stattdessen auf Strategien zur Lösung eines entwicklungspolitisch relevanten Problems, welches das Unternehmen selbst wählt. Wenn dieses Problem aber beispielsweise ein ökologisches ist, ist die Frage der Achtung von Arbeitsrechten im Allgemeinen und von Mitbestimmungsrechten im Besonderen in der Bewerbung nicht von Bedeutung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016b). Unklar ist, ob diese Aspekte später im Antragsprozess geprüft werden, ob bei Förderung des Projekts ein Monitoring stattfindet und ob eine Verletzung der Prinzipien zu Sanktionen führt.

Es ist wenig verwunderlich, dass bei diesen, eher unklaren, Anforderungen auch Unternehmen gefördert werden, die durch Missachtung von Mitbestimmungsrechten bereits negativ aufgefallen sind. So erhielt beispielsweise Shell von 2007 bis 2011 473.500 Euro, um alte Pestizide umweltfreundlich zu entsorgen und Kapazitäten des Umweltmanagements aufzubauen. Abgesehen davon, dass Shell zur selben Zeit über 200.000 Barrel Erdöl ins Nigerdelta fließen ließ und damit zahlreiche Lebensgrundlagen zerstörte (Amnesty International 2012), wird dem Konzern schon seit Jahren vorgeworfen, in Pakistan und Nigeria Arbeiter/innen zu unmenschlichen Bedingungen zu beschäftigen und Gewerkschaften massiv zu unterdrücken (IndustriALL 2016). Das Textilunternehmen NKD, das unter anderem im 2013 eingestürzten Fabrikhochhaus Rana Plaza produzierte, erhielt im Zeitraum von 2011 bis 2013 175 000 Euro, die Deutsche Post von 2005 bis

2011 161 500 Euro und die Deutsche Telekom zwischen 2010 und 2013 869 216 Euro (Stabstelle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft 2011).

Welche Unternehmen aktuell gefördert werden ist nicht öffentlich. In der Liste der beispielhaften Förderungen findet sich jedoch das Unternehmen Merck KGaA. Merck schult über ein *develoPPP.de-Projekt* Unternehmen und Verbraucher/innen zum Umgang mit Sonderabfall in Indonesien, auf den Philippinen und in Thailand. Das Unternehmen machte sich der Unterdrückung von Gewerkschaften und der Missachtung der Versammlungsfreiheit in Pakistan schuldig (LabourNet 2012; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016e).

Wie viel Geld Merck vom BMZ bekommen hat und ob bei der Projektannahme auf die bestehenden Vorwürfe eingegangen wurde, ist hier unklar. Zu den beispielhaft aufgelisteten Projekten finden sich von Seiten des BMZ weder die Finanzierungssumme, noch Hinweise zur Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien. Zudem wird nur ein Teil der Projekte überhaupt veröffentlicht. Es kann so weder nachvollzogen werden, welche Vorhaben zurzeit konkret gefördert werden, noch, wie viel Geld diese bekommen und ob sie zu den erhofften Ergebnissen führen bzw. welche Umwelt- und Sozialrisiken bestehen. Durch die Weigerung, umfassend über geförderte Projekte zu informieren, kann das BMZ unliebsame Fragen zur Verwendung seiner Gelder, zur Auswahl der Projekte und zur Überprüfung der sozialen Kriterien umgehen.

Wenn die Kooperation mit der Privatwirtschaft das Ziel verfolgt, der Bevölkerung des Gastlandes zu nützen, muss nicht nur vermieden werden, dass ein Projekt negative Auswirkungen hat. Stattdessen muss zusätzlich nachgewiesen werden, dass ein Projekt tatsächlich die positiven Auswirkungen mit sich bringt, die sich die Regierung bei seiner Finanzierung erhoffte (Czornohus 2010). Immerhin steckt das BMZ in die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft mehr als drei Mal so viel Geld wie beispielsweise in entwicklungspolitische Bildung (Bundesministerium für Finanzen 2016). Interessant ist dabei insbesondere, ob die Projekte tatsächlich nach der Förderung weitergeführt werden. Aus den Internetseiten von develoPPP.de ist nicht zu entnehmen, ob die Auswirkungen der Projekte systematisch ausgewertet werden. Die NRO VENRO berichtet, dass Wirkungsanalysen stattfanden, die Erfahrungen mit *develoPPP.de*-Projekten jedoch eher ernüchternd waren (VENRO 2011, S. 8).

Unter den für dieses Jahr beispielhaft veröffentlichten Projekten finden sich auch Vorhaben, die Mitbestimmung explizit fördern möchten. Von den 36 auf der Website veröffentlichen Projektbeispielen haben zwei ausdrücklich die Förderung von Mitbestimmungsrechten (und anderen Rechten Be-

schäftigter) zum Ziel. In beiden Vorhaben geht es um die Stärkung von Arbeitsrechten in textilverarbeitenden Zulieferbetrieben. Die beiden Projekte stellen aber eine Minderheit dar. Die große Mehrzahl der veröffentlichten Beispiele beschäftigt sich mit Umweltaspekten.

Bei Projekten, die Arbeitsrechte fokussieren, stellt sich die Frage, wie es zu bewerten ist, dass Unternehmen sich eine Einhaltung der Rechte ihrer Beschäftigten von der Regierung bezahlen lassen. Obwohl die in diesem Bereich angesiedelten Projekte teilweise zu Verbesserungen der Standards führen, unterstützen sie doch eine Haltung, die das Respektieren fundamentaler Arbeitsrechte als einen Akt der Wohltätigkeit ansieht. Globale Konzerne haben aber *die Pflicht,* die Rechte ihrer Beschäftigten einzuhalten; ihre Achtung ist keine „gute Tat", für die das BMZ sie vergüten müsste.

Unverständlich ist zudem, warum nur deutsche und europäische Unternehmen eine Förderung beantragen können. Wenn die Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in den Gastländern das Ziel von *develoPPP.de* ist, wieso sollte diese Verbesserung nicht auch durch ansässige Unternehmen erfolgen? Statt konsequent die Ziele der ‚Guten Arbeit' und der Verbesserung von Lebensbedingungen zu verfolgen, schafft *develoPPP.de* damit einen Wettbewerbsvorteil für europäische Unternehmen und verstärkt damit oft bereits bestehende Ungleichheiten.

Besonders sichtbar wurde dies im Fall der Förderung von BAYER Crop Science: Das Unternehmen erhielt finanzielle Unterstützung, um kenianische Pestizid-Einzelhändler im nachhaltigen und umweltschonenden Einsatz von Pestiziden zu schulen. Medienberichten zufolge wurde den Schulungsteilnehmenden aber vor allem der Umgang mit Bayer-Pestiziden erklärt. Sie erhielten für ihren Pestizid-Verkauf anschließend ein Bayer-Gütesiegel und waren nach dem Seminar BAYER gegenüber durchgehend positiv gestimmt (Norddeutscher Rundfunk 2013). BAYER konnte so deutsche Gelder der Entwicklungszusammenarbeit nutzen, um seine Marktmacht vor Ort auszubauen. Insgesamt erhielt der Konzern für „Entwicklungspartnerschaften" in unterschiedlichen Sparten von 2009 bis 2013 über 1,1 Mio Euro (Stabstelle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft 2011). Die Unterstützung des Wettbewerbsvorteils deutscher Unternehmen mag aus wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten Sinn ergeben. Aus entwicklungspolitischen Aspekten ist sie jedoch kontraproduktiv. Lokale Unternehmen werden auf diese Weise unter Druck gesetzt und der höhere Kostendruck könnte zu einer Einschränkung der Rechte ihrer Beschäftigten führen.

8.1.2 Fazit *develoPPP.de*

Public Private Partnerships im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden mit dem Argument verteidigt, dass über die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft mehr Geld bereitgestellt und Projekte effizienter verwaltet werden. Dies mag seine Berechtigung haben. Dieser Hebeleffekt entfaltet jedoch nur dann Wirkung, wenn DEG, GIZ und *sequa* konsequent einfordern, dass das Geld tatsächlich im Sinne der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt wird. Hier kann nicht darauf vertraut werden, dass Firmen selbst die richtigen Schwerpunkte setzen. Stattdessen müssen klare Kriterien etabliert werden, die sowohl bei der Projektauswahl genutzt, als auch im laufenden Projekt überprüft werden.

Da die Vorhaben gemeinsam mit DEG, GIZ oder *sequa* ausgearbeitet werden, kann durch diese Institutionen eine sinnvolle Hilfestellung bezüglich der Einhaltung von Rechten im Gastland angeboten werden. Weitere Unterstützung kann durch die Expert/innen des *ExperTS*-Programm des BMZ bereitgestellt werden. Außerdem sollte das BMZ Transparenz darüber schaffen, welche Projekte finanziert werden, wie viel Geld diese erhalten und welche Auswirkungen zu erwarten sind.

8.2 Bündnis für nachhaltige Textilien

Die Beschneidung der Vereinigungsfreiheit sowie die Unterdrückung von Gewerkschaften und betrieblicher Organisation der Beschäftigten der Textilfabriken in Bangladesch, Pakistan, Indien, Kambodscha und anderen Ländern ist hinreichend dokumentiert (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Auswärtiges Amt 2015; Hall 2006; Köhnen/Scheidhauer 2002; Scheidhauer 2008). Als Reaktion auf diese Missstände und die Mitverantwortlichkeit deutscher Textilkonzerne hat das BMZ unter Gerd Müller 2014 das *Bündnis für nachhaltige Textilien* ins Leben gerufen. Ziel des Textilbündnisses ist es, zusammen mit den Herstellern und Händlern der Textil- und Bekleidungsindustrie die ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit über den ganzen Produktionsprozess zu verbessern.

Das freiwillige Bündnis erarbeitet für die Mitglieder verbindliche Mindeststandards, die diese bis zu einem gewissen Datum gegenüber einer externen Kontrollinstanz vorweisen müssen. Bisher umfasst das Bündnis 180 Mitglieder (Stand: Mitte 2016), die wiederum etwa die Hälfte des Umsatz im deutschen Textilgeschäfts ausmachen. Die beteiligten Unternehmen sollen Anfang 2017 in sogenannten ‚Roadmaps' ihre Ziele veröffentlichen. Spä-

testens 2018 müssen diese veröffentlicht werden. Im Steuerungskreis des Bündnisses, der auf Grundlage von in Fachgruppen erarbeiteten Empfehlungen über das konkrete Vorgehen entscheidet, sind folgende sogenannte Anspruchsgruppen vertreten: die Wirtschaft, entwicklungspolitische NROs, die Bundesregierung, der DGB und eine nicht-kommerzielle Standardorganisation (Bündnis für nachhaltige Textilien 2016).

8.2.1 Hintergrund

Die Unterdrückung von Mitbestimmungsrechten in der Textilproduktion ist Teil der generell sehr problematischen Arbeitsbedingungen in dem Sektor. Ein strukturelles Hindernis für Verbesserungen dieser Bedingungen stellt die Existenz verschiedener zerstörerischer Wettbewerbsbedingungen dar: Ein Wettbewerb findet (wie in vielen anderen Bereichen, die die globale Lieferketten nutzen) auf drei Ebenen statt: Er besteht erstens zwischen den Textilunternehmen im Norden, die durch niedrige Preise Kunden binden und Marktanteile sichern wollen; zweitens zwischen den Textilzulieferfabriken im Süden, die mit möglichst niedrigen Verkaufspreisen um Abnahmeverträge konkurrieren; und drittens zwischen den verschiedenen textilproduzierenden Ländern, die durch schwache Umwelt- und Sozialvorgaben um möglichst günstige Produktionsbedingungen wetteifern.

Eine Unterdrückung von Mitbestimmungsrechten wird auf zwei dieser Ebenen ausgelöst: Zulieferfabriken, die ihre Produktionspreise aus Wettbewerbsgründen möglichst gering halten wollen, haben ein Interesse daran, die Rechte ihrer Beschäftigten auf betrieblicher Ebene zu beschneiden. Textilproduzierende Länder, die durch schwache Umwelt- und Sozialstandards Bedingungen für Abnehmer/innen und Investor/innen verbessern wollen, versuchen dies (auch) durch Unterdrückung gewerkschaftlicher Bewegungen und die Schaffung von gewerkschaftsfeindlichen Rahmenbedingungen[11] (Anner 2015).

Für das Textilbündnis und ähnliche Initiativen ergeben sich somit zwei Aufgaben: Erstens muss dem ‚Wettbewerb nach unten' auf allen drei Ebenen begegnet werden. Zweitens muss anerkannt werden, dass die Unter-

11 Besonders sichtbar wird dies in ‚Sonderwirtschaftszonen': In diesen Zonen wird gewerkschaftliche Aktivität meist unterdrückt, um – zusammen mit anderen Maßnahmen – möglichst günstige Bedingungen für ausländische Investor/innen zu schaffen (Anner 2015, S. 7).

drückung von Mitbestimmungsrechten sowohl ein betriebliches als auch ein landesweites Problem darstellt und für eine Verbesserung der Bedingungen beide Probleme adressiert werden müssen. Im Folgenden wird analysiert, wie diese Aufgaben erfüllt werden könnten. Das bestehende Potenzial wird dann mit dem aktuellen Stand des Bündnisses abgeglichen. Die Einschätzungen zu den einzelnen Punkten basieren auf Aussagen verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure.

8.2.2 Eine mitbestimmungsförderliche Ausgestaltung des Bündnisses

Das Bündnis für nachhaltige Textilien ist explizit darauf angelegt, mit möglichst vielen Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie einen *Wettbewerbsnachteil für beteiligte Unternehmen* in Deutschland zu verhindern. Wenn alle wichtigen Unternehmen mitmachen, so das Argument, könne auch kein Unternehmen einen Nachteil aus der Beteiligung ziehen. Eine breite Marktmacht bietet verantwortlichen Abnehmern zudem den Vorteil, dass gemeinsam bestimmte Themen wie Mitbestimmungsrechte in Angriff genommen werden können und über strategische Abnahme von unter besseren Bedingungen produzierten Produkten engagierte Zulieferbetriebe gestärkt werden können.

Um einen ‚*Wettbewerb nach unten' zwischen den Zulieferbetrieben* zu verhindern, müssen verbindliche Mindeststandards etabliert werden, welche gleichzeitig durch höhere Einkaufspreise gegenfinanziert werden. Die für eine tatsächliche und nachhaltige Verbesserung der Situation von Textilarbeiter/innen entscheidende Etablierung von Mitbestimmungsrechten über die ganze Lieferkette hinweg muss hierbei im Mittelpunkt stehen. Praktisch muss sich dies sowohl in der genauen Ausarbeitung der Mindeststandards und Prüfkriterien als auch in der Überprüfung dieser Kriterien niederschlagen.

Die sich noch in der Ausarbeitung befindenden Kriterien sollten auf sozialen Dialog in den Produktionsbetrieben setzen und sich an einer Definition von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht orientieren, welche Mitbestimmung als „enabling right" der Beschäftigten in den Mittelpunkt stellt. Für das erste bereits entwickelte Indikatorenset ist dies der Fall. Die Prüfkriterien des Textilbündnisses sind in zwei Bereiche unterteilt, unternehmensspezifische Kriterien und ‚Sektorweites Engagement', also Kriterien, die von allen Unternehmen gemeinsam vorangetrieben werden müssen. Wie oben erläutert ist die Adressierung beider Bereiche gefragt: Kriterien zur Förderung

von Mitbestimmung sollten deshalb als Prüfkriterium sowohl sektorenweit als auch für unternehmenseigene Lieferketten verankert werden. Zusätzlich zur Gewährleistung von Rechten in den eigenen Zulieferbetrieben könnten einzelne Unternehmen als Vorreiter positive Impulse zur Stärkung der Gewerkschaftsarbeit vor Ort geben, beispielsweise durch die Durchführung von Trainings für lokale Gewerkschaften in Zusammenarbeit mit IndustriALL.

Bei der Überprüfung der gesetzten Kriterien bietet das Bündnis die Chance, eine Alternative zum im Kontext von Verhaltenskodizes typischerweise eingesetzten Auditing zu etablieren, welches sich für die Stärkung von Arbeitsrechten – insbesondere von wirklicher Mitbestimmung – als ineffektiv erweist (Vogel 2005, S. 164): Statt auf die globale Auditindustrie zurückzugreifen, kann durch eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Abnehmerfirmen und Zulieferbetriebe, Monitoring unter Einbindung der Gewerkschaften und NROs vor Ort stattfinden. Auch die Ausgestaltung betrieblicher Beschwerdeverfahren sollte – zusätzlich zur Schaffung eines einfachen Zugangs für alle Mitarbeitenden – auf die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften im Produktionsland setzen.

Um den schädlichen Wettbewerb auf seiner dritten Ebene, den *Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ländern*, zu entschärfen, hat das Textilbündnis zwei Hebel. Erstens könnten die Unternehmen das Zeichen setzen, dass eine ganze Branche bereit ist, für bessere Arbeitsbedingungen höhere Abnahmepreise zu bezahlen, ohne die Produktion sofort in ein Land mit niedrigeren Produktionskosten zu verlegen. Zweitens könnten ‚Bündnisinitiativen' genutzt werden, um Mitbestimmung zu stärken. In diesen Initiativen schließen sich mehrere Bündnispartner zusammen, um gemeinsam ein bestimmtes Thema zu erarbeiten und voranzutreiben. Eine Initiative im Themenbereich Mitbestimmung könnte hierbei gemeinsam mit Regierungen, Gewerkschaften und NROs vor Ort Strategien zur Stärkung von Mitbestimmungsrechten konzipieren. Eine solche Initiative ist besonders erfolgversprechend, wenn hinter dem Interesse einer Förderung von Rechten der Druck einer großen Abnehmerschaft steht und diese Abnehmerschaft wiederum bereit ist, die Etablierung von Rechten durch eigene Verpflichtungen wie einen höheren Einkaufspreis beispielsweise zu unterstützen.

Bündnisvertreter/innen der deutschen Zivilgesellschaft sehen eine sinnvolle Ausgestaltung des Textilbündnisses nur in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften in den produzierenden Ländern. Zentrale Bündnisziele wie Arbeitsschutz und existenzsichernde Löhne seien nur mit Unterstützung ansässiger Gewerkschaften erreichbar. Die Etablierung von Tarifverhandlungen vor Ort könne Gewerkschaften und deren Verhandlungsposition in

den produzierenden Ländern stärken. Zwar sind in den Verfassungen vieler Länder Rechte wie Versammlungs- und Gewerkschaftsfreiheit verankert. Das Problem aber ist, dass Gewerkschaften durch Unternehmen und Regierung nicht akzeptiert werden. Diese Akzeptanz kann verbessert werden, wenn sozialer Dialog für die Produzenten des Textilbündnisses gelingt. Das Potenzial hierfür ist insbesondere dann gegeben, wenn die Stärkung der Mitbestimmung im Textilbündnis einhergeht mit einem Dialog mit Regierungsstellen und Branchenverbänden des Produktionslandes. Dieser kann beispielsweise durch Kooperation der deutschen Botschaften oder Auslandshandelskammern entstehen und wird in den zugehörigen Kapiteln weiter unten genauer ausgeführt.

Ob bei der Kriteriensetzung, im Monitoringprozess, oder in Bündnisinitiativen – die Rolle der in den Fabriken Beschäftigten und ansässiger Gewerkschaften als Mitbestimmende und Mittragende des Verbesserungsprozesses sollte bei der Arbeit des Textilbündnisses immer im Blick behalten werden. Nur so kann ein unbeabsichtigter Effekt vermieden werden, der in der transnationalen Kampagnenarbeit immer wieder auftaucht: Während in den Abnehmerländern über die Verbesserung der Arbeitsrechte und notwendigen Wandel diskutiert wird, werden die Beschäftigten in den Produktionsfabriken „bloß zu Zeugen der unmenschlichen Praktiken der Unternehmen, ohne, dass sie als Akteur/innen der Veränderung auftreten“ (Fütterer 2016, S. 210–211). Für die Gewerkschaften vor Ort könnte das bedeuten, dass sie “verlern[en][…]betriebliche Auseinandersetzungen um die Verbesserung von Arbeitsbedingungen zu führen und Selbstorganisation zu befördern“ und stattdessen auf die Skandalisierung von Bedingungen setzen, die als unzumutbar gelten (ebd.). Mitbestimmung vor Ort könnte so im schlimmsten Fall also geschwächt statt gestärkt werden.

Das Bündnis für nachhaltige Textilien ist europa- und weltweit ein Vorreiterprojekt. Sollte es durch klare und verbindliche Mindeststandards, ambitionierte Zielsetzungen der Unternehmen und eine konstruktive Zusammenarbeit mit Gewerkschaften vor Ort zu besseren Arbeitsbedingungen und mehr Mitbestimmungspraxis führen, so könnte es als Vorbild für weitere, ähnliche Initiativen dienen. Die Erfahrung, dass unter Einbeziehung aller wichtigen Akteure Verbesserungen in einem hoch kompetitiven Markt möglich sind, hätte bestenfalls zahlreiche Nachahmer in anderen Sektoren oder Abnehmerländern zur Folge.

8.2.3 Aktueller Stand

Ob es das Textilbündnis schafft, sein Potenzial zu nutzen, bleibt jedoch unklar. Als viele der großen Unternehmen wie *Kik*, *Aldi* oder *Adidas* und verschiedene große Textilverbände sich im Sommer 2015 nach eineinhalbjährigem Zögern zu einem Beitritt entschlossen, wurde eine Verwässerung der Bündnisziele befürchtet. Oft zitiert wurde hierbei ein Rundbrief des Modeverbandes *German Fashion* vom April 2015, der besagte, dass man "alle problematischen Punkte aus dem Aktionsplan herausverhandeln" habe können und es nun "keine Verbindlichkeit mehr" gebe. Durch die Verankerung des Einstimmigkeitsprinzip im Steuerungskreis könne nichts mehr gegen wirtschaftliche Interessen durchgesetzt werden, so die Kritik (Dohmen 2015a).

Bündnispartner widersprechen dieser Einschätzung jedoch übereinstimmend. Verbindliche Mindeststandards bleiben bestehen und das für Multi-Stakeholder-Initiativen übliche Konsensprinzip im Steuerungskreis bedeute keinesfalls, dass wirtschaftliche Interessen sich stets durchsetzten. Einstimmigkeit bedeutet schließlich auch, dass NRO-Vertreter/innen jeder Entscheidung zustimmen müssen. Der Verfasser des German Fashion - Rundbriefes entschuldigte sich für die falsche Darstellung.

Die strategische Entscheidung, weg von einem „Frontrunner“-Ansatz, hin zu einer hohen Marktabdeckung unter etwas weniger ambitionierten Bedingungen, bietet auf der anderen Seite außerdem durch die erreichte relevante Marktmacht großes Potenzial zur Durchsetzung der oben ausgeführten Mechanismen – vorausgesetzt der Wille ist bei allen Bündnispartnern da.

8.2.4 Fazit Bündnis für nachhaltige Textilien

Um zu verhindern, dass das Textilbündnis zum oft beschworenen „Feigenblattprojekt“ (Dohmen 2015b) verkommt, muss deshalb der Druck auf Unternehmen und insbesondere auf die teilnehmenden Textilverbände (welche von vielen Seiten als weit weniger konstruktiv beschrieben werden als die beteiligten Unternehmen) ausgeübt werden. Dies ist zurzeit wegen des bestehenden öffentlichen Interesses am Thema Textilproduktion noch möglich. Es könnte jedoch sein, dass durch einen Verlust dieses Interesses der Aufbau öffentlichen Drucks immer schwieriger wird.

Die Regierung muss deshalb jetzt konsequent zu ihren anfänglich konstatierten Zielen stehen und die Zivilgesellschaft bei der Durchsetzung ver-

bindlicher und ambitionierter Kriterien, Monitoringmechanismen und Initiativen unterstützen. Das bedeutet nicht, dass sich die Regierung willkürlich der Meinung von Gewerkschaften und NRO anschließen soll. Trotz der konstruktiven Mitarbeit einiger Unternehmen kann aber die Einforderung weitgehender Rechte der Beschäftigten kaum von Unternehmensseite verlangt werden, sie muss stattdessen – zusätzlich zu den Anstrengungen der Zivilgesellschaft – von einer Regierung erfolgen, welche sich dem Ziel der „Guten Arbeit weltweit“ verschrieben hat (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015).

Das von zivilgesellschaftlicher und teilweise von Unternehmensseite große Engagement in den Anfängen des Bündnisses ist zudem langfristig kaum leistbar. Wichtig ist deshalb auch eine nachhaltige und durch das BMZ unterstützte Institutionalisierung. Damit auch außerhalb der Initiative Wettbewerb auf einem ‚Level-Playing-Field‘ möglich ist, sollte das freiwillige Bündnis zudem durch verbindliche Regierungsmaßnahmen unterstützt werden. Diese sind im Abschnitt zum Nationalen Aktionsplan bereits erörtert worden.
(Interviews mit verschiedenen Vertreter/innen der Zivilgesellschaft September - Oktober 2016; CIR - Christliche Initiative Romero e.V. 2015; Grabosch/Scheper 2015, S. 24; Kampagne für Saubere Kleidung 2014).

Über die ausgeführten nationalen Ansätze hinaus hat auch Politik auf anderen Ebenen, insbesondere auf der europäischen, Auswirkung auf deutsche Mitbestimmungsrechte. Im zweiten Teil dieser Arbeit werden nun die auf europäischer Ebene verhandelten Handels- und Investmentabkommen auf ihr Potenzial zur Mitbestimmungsförderung und ihre voraussichtliche Wirkung auf Mitbestimmung untersucht.

9. Potenzial und Wirkung von Handels- und Investmentabkommen

Handels- und Investitionsabkommen können ein effektives Mittel sein, um Mitbestimmungsrechte und andere Rechte Beschäftigter zu stärken und auszuweiten. Die Europäische Kommission, die für die anstehenden, Deutschland betreffenden Handelsabkommen als Verhandlungsführerin agiert, verspricht hierzu: „Bei der neuen Strategie geht es auch darum, Handelsabkommen und -präferenzsysteme als Hebel einzusetzen, um weltweit Werte wie nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, fairen und ethischen Handel sowie die Bekämpfung der Korruption zu fördern“ (Europäische Kommission 2015, S. 5). Im folgenden Kapitel werden Möglichkeiten vorgestellt, wie Mitbestimmungsrechte durch Handelspolitik gesichert und gefördert werden könnten. Für das *Comprehensive Economics and Trade Agreement (CETA),* welches zwischen Kanada und EU verhandelt wurde und kurz vor der Abstimmung steht, und das *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, über das die USA und die EU momentan noch in Verhandlung stehen, wird geprüft, inwieweit diese Optionen genutzt werden oder ob die Abkommen im Gegenteil Mitbestimmungsrechte gefährden könnten.

Ein Fokus wird hierbei auf CETA gelegt, da dessen Vertragstext bereits bekannt ist. Es ist anzunehmen, dass viele der für CETA angemerkten Aspekte auf TTIP in ähnlicher Weise zutreffen, da – selbst von offizieller Seite – CETA als Vorbild für TTIP gehandelt wird (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016b).

Statt der Rolle der deutschen Regierung steht in diesem Kapitel eher die Rolle der Europäischen Kommission im Mittelpunkt, da diese als Verhandlungsführerin für die europäischen Staaten fungiert. Mittelbar ist die deutsche Regierung aber hier immer mitangesprochen, da ihr Einfluss auf die europäische Politik und damit auch auf die TTIP und CETA Verhandlungen durchaus von Bedeutung ist.

9.1 Sozialklauseln zur Achtung und Förderung von Mitbestimmung

Um die Rechte von Beschäftigten und damit auch Mitbestimmungsrechte in Handelsabkommen zu verankern und ihre Herabsetzung zu verhindern, wurde von verschiedenen Seiten die Einbindung von Sozialklauseln oder Sozialkapiteln vorgeschlagen (siehe z.B. Aaronson 2006; Greven 2012b, 2012a; Perulli 2014; Scherrer/Hänlein 2012). Diese fungieren zum einen als Absicherung gegen eine arbeiter/innenfeindliche Interpretation der Verträge. Zum anderen dienen sie als Hebel für die Durchsetzung sozialer Rechte, da sie die am Freihandel beteiligten Regierungen dazu zwingen können, bestimmte Prinzipien in ihren Arbeitsrechtsystemen durchzusetzen (Dombois 2006, S. 239–240).

Die bestehende Literatur identifiziert verschiedene Aspekte, die in einem Abkommen berücksichtigt werden müssen, damit Sozialklauseln diese Aufgaben erfüllen können: Abkommen sollten erstens die ILO-Kernarbeitsnormen[12] sowie eine Verpflichtung enthalten, diese zu ratifizieren, in nationales Recht umzusetzen, effektiv anzuwenden und regelmäßig über den Stand ihrer Umsetzung zu berichten. Wichtig für den Erhalt und Ausbau der Mitbestimmung sind hierbei insbesondere ‚enabling rights'. Das Sozialkapitel sollte zweitens eine Klausel enthalten, die sowohl einen ‚regulatory chill' (den zukünftigen Verzicht auf Verbesserungen von Standards) als auch ein ‚race to the bottom' (die Absenkung der Standards zu Wettbewerbszwecken) verhindert. Um negative, nichtantizipierte Entwicklungen korrigieren zu können, sollen Safeguard- und Revisionsmechanismen eingebaut werden. Als weiterer bedeutender Aspekt wird die Existenz unabhängiger Überprüfungs- und Entscheidungsmechanismen sowie eines effektiven Sanktionsmechanismus genannt. Schließlich sollte das Abkommen ein Forum für Informationsaustausch zwischen Regierungen und Sozialpartnern bieten, in welchem ein klar definiertes Gleichgewicht herrscht und auf dessen Beschwerden und Anmerkungen Regierungen reagieren müssen (Dessewffy 2012, 62-64; 72-75; Greven 2012a, S. 91–93).

Sozialklauseln im CETA

Internationale Arbeitsnormen finden sich im CETA-Kapitel zur *Nachhaltigen Entwicklung* unter dem Unterkapitel *Handel und Arbeit*. Hier bekräftigen Eu-

12 Und, je nach Entwicklungsstand des Landes, die anderen prioritären Übereinkommen.

ropa und Kanada, dass sie sich zur „Achtung, Förderung und Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte im Einklang mit den Verpflichtungen der Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation“ einsetzen (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.3(1)) und dafür Sorge tragen, dass die „ratifizierten grundlegenden IAO-Übereinkommen in ihrem gesamten Gebiet effektiv in Recht und Praxis umgesetzt werden“ (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.3(4)).

Kanada hat jedoch die für eine Mitbestimmungspraxis grundlegende Konvention 98, die das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen enthält, nicht unterzeichnet. Im Gegenteil ist Kanada das ILO-Mitglied, gegen dessen arbeitsrechtliche Vorschriften im ILO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit bisher am meisten Beschwerden eingingen[13] (Development Solution 2011, S. 135).

Sollte die Einbindung der ILO-Kernarbeitsnormen in CETA bewirken, dass Kanada die fehlende Konvention ratifiziert, wäre das tatsächlich ein großer Fortschritt für die Mitbestimmung. Im Juni 2016 und damit wenige Monate vor Unterzeichnung von CETA hat Kanada bereits seine zweite „fehlende“ Konvention, die Konvention zum Mindestalter von Beschäftigten ratifiziert. CETA-Befürworter/innen argumentieren, dies werde wohl bald auch für die Konvention 98 geschehen. Allerdings ist dies zum einen aus innenpolitischen Gründen unwahrscheinlich, da hierfür ein Konsens in den Provinzen gefunden werden müsste, der nicht zu erwarten ist. Zum anderen ist der Text von CETA bezüglich der anstehenden Ratifizierung vage und besagt nur, dass die Parteien „sich unablässig und nachhaltig um die Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen [bemühen], sofern sie diese noch nicht ratifiziert haben“ (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.3(4)). Dies beinhaltet für Kanada keine Verpflichtung, die fehlende Konvention zu unterzeichnen (Fritz 2015, S. 27–28).

Zusätzlich zu den Kernarbeitsnormen wird im CETA-Text auf die *OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen* verwiesen. Erwähnt sind diese allerdings nur in der Präambel, die Unternehmen „ermutigt, […] internationale anerkannte Leitlinien und Grundsätze der sozialen Verantwortung von Unternehmen, darunter die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen, zu beachten und bewährte Verfahren im Bereich des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns anzuwenden“ (Europäische Kommission 2016b, Präambel). Obwohl Präambeln regelmäßig als Auslegungshil-

13 Von 1982-2008 waren dies 78 Beschwerden, davon wurden 90 Prozent als Verletzung der Vereinigungsfreiheit gewertet (Development Solution 2011, S. 135).

fen dienen, ist die Formulierung bezüglich des sowieso freiwilligen Instruments der Leitsätze so vage, dass sich hieraus keinerlei Verpflichtungen ableiten lassen können (Waleson 2015, S. 172).

Das Kapitel zu *Arbeit und Handel* enthält eine Klausel, in der sich die Vertragsparteien verpflichten, Arbeitsstandards nicht zu senken, um Handel oder Investitionen zu stimulieren (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.4). Auch wenn diese Klausel ‚regulatory chill' nicht ausschließt, könnte sie tatsächlich theoretisch einem ‚race to the bottom' entgegenwirken. Hierfür müsste sie allerdings sanktionsbewährt sein. Da aber das gesamte Kapitel zur *nachhaltigen Entwicklung* und damit auch das Unterkapitel zur *Arbeit und Handel* aus dem allgemeinen Sanktionsmechanismus ausgeschlossen sind, hat auch diese Klausel keine effektive Wirkung (Fritz 2015, S. 29).

Statt eines Zugangs zum allgemeinen CETA-Streitschlichtungsmechanismus sieht das Arbeitskapitel seinen eigenen Mechanismus vor. Obwohl die Vorgaben in dem Kapitel laut Vertragstext „bindend" sind (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.11(3)), können Verstöße folglich nicht mit Handelssanktionen geahndet werden (Fritz 2015, S. 28; Waleson 2015, S. 165). Im Falle eines Konflikts ist stattdessen zunächst eine bilaterale Regierungskonsultation vorgesehen. Bleibt diese ergebnislos, kann ein Expertentribunal beantragt werden, welches Empfehlungen erstellt. Wird auf einer Seite ein Verstoß festgestellt, so sollen sich die Parteien auf Abhilfemaßnahmen oder einen Aktionsplan einigen. Offen bleibt jedoch, was geschieht, wenn sich keine Einigung findet (Europäische Kommission 2016b, Artikel 23.10; Fritz 2015, S. 28).

Die Unverbindlichkeit des Arbeitskapitels ist dabei vor allem der Europäischen Kommission geschuldet: Kanadas Verhandlungsführer wollten Verstöße zumindest durch finanzielle Kompensationen ausgleichen (Fritz 2015, S. 28). Die negativen Erfahrungen aus ähnlichen Schlichtungsverfahren im Rahmen des nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA; Compa/Brooks 2008) lassen nicht erwarten, dass mittels CETA eine Verletzung von Kernarbeitsnormen effektiv sanktioniert und Rechte der Beschäftigten damit gesichert werden können.

Die Einbindung von Stakeholdern in einem *Zivilgesellschaftlichen Forum* ist in CETA ausschließlich für das Nachhaltigkeitskapitel vorgesehen. Dieses Forum soll sich jährlich treffen, um einen „Dialog über die in diesem Abkommen behandelten Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zu führen." Mitglieder sollen „unabhängige, repräsentative Arbeitgeber, Gewerkschaften, Arbeitnehmervereinigungen, Unternehmensverbände, Umweltverbände sowie gegebenenfalls andere Organisationen der Zivilgesellschaft" sein,

welche in einem “ausgewogenen Verhältnis vertreten sind“ (Europäische Kommission 2016b, Artikel 22.5). Für alle anderen Kapitel besteht ein solcher Austausch nicht, obwohl auch diese – ganz besonders das Kapitel zum Investitionsschutz – Einfluss auf die Rechte von Arbeiter/innen und anderen Stakeholder/innen haben.

Safeguard- oder Revisionsmechanismen sind im CETA nicht vorgesehen. Ganz im Gegenteil, dazu ist das Abkommen ein sogenanntes ‚lebendes Abkommen‘, das im Nachhinein durch von Vertreter/innen der Kommission und Kanadas besetzte Gremien interpretiert und inhaltlich abgeändert werden kann, ohne dafür unbedingt eine Genehmigung der Mitgliedsstaaten oder des Parlaments einzuholen (Scheytt 2016).

Hinsichtlich TTIP ist gleichfalls ein Sozialkapitel zu erwarten, da der US-Senat 2002 Sozialklauseln als Bedingung für seine Zustimmung zu Freihandelsverträgen festgelegt hat (Dombois 2006, S. 239). Dass diese jedoch im TTIP weitreichender oder verbindlicher ausfallen als im analysierten CETA-Abkommen ist unwahrscheinlich.

9.2 Die Rechte und Pflichten von Investor/innen

Sozialklauseln dienen dazu, dass im internationalen Handel der Wettbewerb nicht zu Lasten der arbeitenden Bevölkerung ausgetragen wird. Sie sorgen dafür, dass Staaten ihrer Schutzpflicht gegenüber den Bürger/innen nachkommen. Moderne Abkommen beziehen aber sowohl Handel *als auch Investitionen* ein. Die von der Welthandelsorganisation (WTO) verwalteten multilateralen Handelsabkommen sehen für Investor/innen kein direktes Beschwerdeverfahren gegenüber der Regierung des Gastlandes vor. Investor/innen müssen entweder den normalen Rechtsweg im Gastland einschlagen oder sich an die Regierung an ihrem Heimatsstandort wenden, die dann die Beschwerde des Investors innerhalb des Streitschlichtungsverfahrens der WTO gegenüber dem Gastland vorbringen kann. Die neuen handelspolitischen Initiativen, wie CETA und TTIP, zielen auf eine Stärkung der Rechte der Investor/innen gegenüber dem jeweiligen Gastland ab. Den Investor/innen soll bei vermeintlichen Verstößen gegen die Gleichbehandlungsvorschriften in den Abkommen das Recht eingeräumt werden, direkt gegen die Regierung des Gastlandes vor einem privaten Streitschlichtungsgremium Klage zu führen (siehe unten).

Vor dem Hintergrund dieser neuen Form der Abkommen gibt es Argumente, dass die ‚horizontale‘ Wirkung der Schutzklauseln durch Pflichten der Investor/innen, welche hier besonderen Schutz genießen, ergänzt wer-

den sollte. Diese Pflichten könnten einen ‚vertikalen' Effekt herbeiführen, also bewirken, dass (Neu-)Investitionen auf eine verantwortliche Weise getätigt werden und die Einhaltung von Rechten vorsehen (Waleson 2015). Investitionsabkommen bieten die Möglichkeit, vormals freiwillige Verantwortlichkeiten von Unternehmen als verbindlich zu erklären. Dafür müssen die Pflichten der Investor/innen in den Investitionskapiteln umfassender Freihandelsabkommen – zusätzlich zu ihren dort meist verorteten Rechten – verankert werden (Mückenberger 2015, S. 177; Waleson 2015, S. 168). Dies kann beispielsweise durch einen Verweis auf die 2012 von der *UN Conference on Trade and Development (UNCTAD)* veröffentlichten *Leitlinien für eine Investitionspolitik im Dienste nachhaltiger Entwicklung* oder durch die verbindliche Einhaltung der *OECD-Leitsätze* im Gastland geschehen (Laskowski 2014, S. 3). So könnten Mitbestimmung und andere Arbeitsrechte, unabhängig vom Ort des Investments, gesichert werden.

Die Einführung einklagbarer Investor/innenrechte ist dagegen bei einem Abkommen zwischen zwei Rechtsstaaten nicht nötig. Ausländische Unternehmen können im Fall von Enteignung oder Diskriminierung, genau wie inländische Unternehmen vor die nationalen Gerichte ziehen. Sollten trotzdem Investitionsklagerechte im Handelsvertrag vorgesehen sein, so muss gewährleistet werden, dass diese die Regierungen beider Länder nicht darin behindern, neue Regulierungen wie bessere Arbeitsstandards durchzusetzen. Außerdem sollten in Streitschlichtungsverfahren außer dem Investor/in und dem angeklagten Staat auch andere (mögliche) Betroffene miteinbezogen werden (ebd., S. 19).

Die Rechte und Pflichten von Investor/innen in CETA

Außer der Verpflichtung sich an nationale Gesetze zu halten, sieht das Investmentkapitel von CETA keinerlei Pflichten für Investor/innen vor. So gibt es keine bindenden Regelungen bezüglich der Verantwortlichkeit von Investor/innen gegenüber Menschenrechten, Arbeitsrechten oder einer intakten Umwelt (Waleson 2015, S. 172).

Stattdessen sind Investor/innen mit weitgehenden Rechten ausgestattet: So wird ihnen Marktzugang, Nichtdiskriminierung, Inländerbehandlung (ausländische Investor/innen dürfen nicht schlechter behandelt werden als inländische) und Meistbegünstigung (Investor/innen aus dem Land des Vertragspartners dürfen nicht schlechter behandelt werden als Investor/innen anderer Drittstaaten) zugesagt (Europäische Kommission 2016b, Artikel 8.4, 8.6 und 8.7; Fritz 2015, S. 10–11). Zudem genießen Investor/innen das Recht der „billigen und gerechten Behandlung" und sind vor

direkter und indirekter Enteignung geschützt (Fritz 2015, S. 11). Diese Rechte sind vor allem deshalb sehr weitreichend, weil in CETA unter „Investitionen“ nicht nur Direktinvestitionen fallen, sondern sämtliche Vermögenswerte, die ein/e Investor/in direkt oder indirekt kontrolliert, also auch Aktien, Anleihen, Geschäftskredite, Konzessionen, Bau-, Produktions- und Umsatzbeteiligungsverträge sowie geistige Eigentumsrechte (Europäische Kommission 2016b, Artikel 8.1).

Problematisch an diesen Investor/innenrechten ist deren Möglichkeit, den Handlungsspielraum von Staaten einzuschränken: So könnten formal neutrale staatliche Regelungen, die (aus welchen Gründen auch immer) einen besonderen Effekt auf die Investor/innen des Vertragspartners haben, als de-facto-Diskriminierung aufgefasst werden und zu Klagen führen. Investor/innen könnten wegen einer Verletzung der „gerechten und billigen Behandlung“ vor Gericht ziehen, wenn Gesetzänderungen „legitime Erwartungen“ der Investor/innen enttäuschen[14]. Solche Klagen sind oft mit hohen Schadensersatzforderungen an die Staaten verbunden und werden im Rahmen des bereits bestehenden Investor/innenschutzes vielfach genutzt. So wird jährlich über etwa 70 Investor/innenklagen vor Schiedsgerichten verhandelt (Eberhardt 2013; PowerShift/Canadian Centre for Policy Alternatives 2016, S. 12).

Zur Beilegungen von Streitigkeiten haben Investor/innen auch durch CETA Zugang zu einem Schiedsgericht, das im Vergleich zu bestehenden Schiedsgerichten jedoch einige Reformen enthält: Die Richter/innen werden von den Vertragsparteien ernannt, die Verfahren sind größtenteils öffentlich, es besteht in Verfahren die Möglichkeit zu Stellungsnahmen Dritter, und eine Berufungsinstanz wurde eingerichtet (Europäische Kommission 2016b, Artikel 8.23).

Weiterhin ist es jedoch möglich, parallel vor nationalen Gerichten und dem Schiedsgericht zu klagen (wenn auch der Grund nicht derselbe sein darf). Manche Dokumente sind der Öffentlichkeit immer noch unzugänglich (Fritz 2015, S. 13–14), und es fehlen effektive Mitwirkungsrechte für alle

14 Der Vertragstext versucht hier, Spielraum zu vermeiden, indem Tatbestände aufgezählt werden, die eine Verletzung darstellen und indem er Erwartungen der Investor/innen nur dann als legitim ansieht, wenn eine „spezifische Erklärung“ über die zu erwartenden Bedingungen von offizieller Seite gegenüber der Investor/in bestand. Gerade diese „spezifische Erklärung“ könnte Unternehmen jedoch Spielraum für Klagen bieten, weil sie sich beispielsweise auch auf mündliche Zusagen beziehen könnte (Fritz 2015, S. 11)

betroffenen Parteien (PowerShift/Canadian Centre for Policy Alternatives 2016, S. 17).

Vor allem aber stellt sich die Frage, warum überhaupt ein Schiedsgericht eingeführt werden sollte. Der vertragsschließende Staat gibt über einklagbare Investor/innenrechte sowohl gesetzgeberische Freiheit als auch gesellschaftliche Verantwortung ab. Dies gilt vor allem für die Bereiche, die die Profitabilität von Kapitalanlagen am meisten betreffen, aber gleichzeitig staatliche Regulierung am dringendsten benötigen: Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz (Broß 2015, S. 11). So rät auch die von der Kommission beauftragte Nachhaltigkeitsabschätzung, den Investitionsschutz wegen seiner möglichen Einschränkung von politischem Spielraum, der keinem sichtbaren Nutzen gegenüberstehe, ganz abzuschaffen (Development Solution 2011, S. 383).

Laut den von der EU veröffentlichten Informationen ist für TTIP ein ähnliches Verfahren geplant, wobei auf den TTIP-Informationsseiten weniger auf die Verbesserungen im Schiedstribunal eingegangen wird als auf den CETA-Seiten. Im Gegensatz zum Verfahren für das Abkommen mit Kanada sind im TTIP-Vorschlag zum Tribunal jedoch Mitwirkungsrechte für alle betroffenen Parteien, also für Bürger/innen, NRO, Verbände, Wettbewerber/innen der Klägerin etc. vorgesehen (Europäische Kommission 2016a; PowerShift/Canadian Centre for Policy Alternatives 2016, S. 17).

Bei der Betrachtung von Sozialklauseln und Investor/innenschutz in CETA und TTIP offenbart sich das für die internationale Handelspolitik typische Phänomen der ‚Zweiteilung von Rechtsnormen': Während verbindliche Regelungen die Rechte von Unternehmen schützen, ist unverbindliches ‚soft law' für die Steuerung sozialer Belange zuständig (Hadwinger et al. 2016, S. 26). Im CETA-Abkommen (und damit voraussichtlich auch in dem sich in der Ausarbeitung befindenden TTIP) wurde die Chance verspielt, die Mitbestimmung lohnabhängiger Beschäftigter durch Sozialklauseln und Pflichten der Investor/innen effektiv zu sichern. Darüber hinaus könnte das deutsche Mitbestimmungssystem durch andere Aspekte des Abkommens weiter in Bedrängnis geraten. Die hier bestehenden Gefahren werden in den nächsten Abschnitten behandelt.

9.3 Liberalisierung des Dienstleistungssektors

Wie für den Handel mit Gütern gelten auch für den Handel mit Dienstleistungen laut CETA die Prinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung. In „hoheitlicher Gewalt“ erbrachte Dienstleistungen sind hiervon ausgenommen, nicht jedoch die zahlreichen Grenzbereiche der öffentlichen Dienstleistungen, in denen auch private Unternehmen existieren. Ausgenommen sind weitere Einzelbereiche wie die Kulturwirtschaft für Kanada und der audiovisuelle Sektor für die EU sowie Finanz- und Luftverkehrsdienstleistungen beider Vertragspartner.

In weiteren Sektoren können die Vertragspartner oder einzelne EU-Mitglieder Ausnahmen festlegen, sofern sie diese in sogenannten ‚Negativlisten‘ aufzählen. Diese Listen legen fest, welche Bereiche von der Liberalisierung ausgenommen sind. Dies hat zur Folge, dass alle anderen sowie neu entstehende Dienstleistungen prinzipiell als dem Markt geöffnet erklärt werden.

Als weitere Liberalisierungstreiber sind sowohl ‚Standstill‘ als auch ‚Ratchet‘-Mechanismen implizit enthalten. Diese verpflichten die Vertragspartner zum einen dazu, einen Markt zumindest so offen zu gestalten wie zur Zeit der Vereinbarung (‚Standstill‘). Eine weitere Liberalisierung ist also erlaubt, die Rücknahme aber nur so weit, dass die neue Situation nicht restriktiver ist als die während des Vertragsabschlusses. ‚Ratchet‘-Mechanismen weiten diese Verpflichtungen aus, indem sie zwar weitere Liberalisierungsmaßnahmen erlauben, nicht jedoch eine Rücknahme einmal gemachter Konzessionen. Um politischen Spielraum zu erhalten, ist dem Kapitel eine Liste von Vorbehalten künftiger Maßnahmen angehängt, die aber als lückenhaft gilt (European Commission 2016, S. 4; Fritz 2015, S. 15–16).

Die Ausgestaltung von CETA führt zu einer weitreichenden Liberalisierung des Dienstleistungssektors, welche sich in einem verstärkten Wettbewerb niederschlagen sollte. Der Druck, der damit auf deutsche Dienstleistungsunternehmen und deren Belegschaften wirkt, dürfte durch die im Abkommen vorgesehene „kurzfristige Arbeitsmigration“, die auch das Angebot von Dienstleistungen im Ausland „vor Ort“ erlaubt, weiter verschärft werden.

Kurzfristige Arbeitsmigration

Um freien Dienstleistungshandel und unbeschränkte Investitionstätigkeit zu gewährleisten, gestattet das CETA-Abkommen Arbeitskräften aus Kanada

bzw. der EU den temporären Aufenthalt im anderen Hoheitsgebiet (Europäische Kommission 2016b, Kapitel 10). Konkret ist vorgesehen, dass ausländische Beschäftigte bis zu drei Jahre (mit einer Verlängerungsmöglichkeit von weiteren 18 Monaten) im Inland arbeiten dürfen. Dies gilt beispielsweise für kanadische Mitarbeiter/innen, deren Firma Dienstleistungen in Deutschland anbietet oder eine neue Betriebsstätte eröffnet. Die kanadischen Beschäftigten wären in diesem Fall laut CETA nicht an das deutsche, sondern an das kanadische Arbeitsrecht gebunden. Das heißt gleichzeitig, dass am selben Ort und im gleichen Sektor zwei Firmen operieren, von denen eine nach deutschem, eine nach kanadischem Recht handelt. Offiziell soll diese Möglichkeit das Arbeitsrecht sowie Sozialversicherung, Tarifverträge oder Mindestlöhne des Gastlandes nicht betreffen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es, insbesondere durch eine Verkettung zulässiger Kurzzeiteinsätzen zu unfairem Wettbewerb kommt (Fritz 2015, S. 25).

Es ist zu befürchten, dass der entstehende Wettbewerbsdruck auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird. Eine Gefahr besteht darin, dass dies – analog zu den Erfahrungen, die für Wettbewerbsdruck durch Privatisierung und Deregulierung gemacht wurden (siehe z.B. Schulten/Brandt/Hermann 2008) – zu einer Fragmentierung und Individualisierung der Beschäftigten und damit zu einer Schwächung von Gewerkschaften und Mitbestimmungsorganen führt. Dies ist insbesondere für die Beschäftigten im Dienstleistungssektor problematisch, deren Rechte bereits jetzt nicht immer eingehalten werden. Selbst für den Fall, dass Unternehmen dem Wettbewerbsdruck problemlos standhalten, ist zu erwarten, dass neue Wettbewerbszwänge – ob diese nun aus dem durch CETA verstärkten Wettbewerb im Allgemeinen oder durch die Möglichkeit der kurzfristigen Arbeitsmigration im Speziellen resultieren – die Stimmen derer wieder stärken, die behaupten, man könne sich Mitbestimmung im globalen Wettbewerb „nicht mehr leisten“.

9.4 Mitbestimmungsförderung durch öffentliche Beschaffung?

Die Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungen beinhaltet im CETA explizit auch die Bereiche öffentliche Auftragsvergabe und Beschaffung (ab einem gewissen Auftragswert). Kanadas Regierung wirbt auf seiner CETA-Website mit Zugang zu einem der „größten öffentlichen Beschaffungsmärkte der Welt“ und den daraus resultierenden Vorteilen für kanadische Unter-

nehmen und Bevölkerung (Government of Canada 2016). Analog dazu findet sich auf der Kommissionsseite unter dem Titel „Welchen Nutzen bringt CETA Unternehmen in der EU?“ die Möglichkeit, bei öffentlichen Ausschreibungen in Kanada auf allen Verwaltungsebenen Angebote einzureichen

Die bereits behandelte Modernisierung des deutschen Vergaberechts im April dieses Jahres stärkte die Möglichkeiten, im Vergabeverfahren umweltbezogene, soziale oder innovative Aspekte vorzugeben. Zusätzlich verpflichtet das Vergaberecht Unternehmen, welche öffentlich finanzierte Aufträge ausführen, geltende umwelt-, sozial- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen einzuhalten, unter die insbesondere die Tariftreue fällt (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit 2016f). Ein Unterlaufen von Tarifgesetzten wird so verhindert, und öffentliche Auftraggeber/innen haben die Möglichkeit, Unternehmen zu bevorzugen, welche Mitbestimmungsrechte über die ganze Lieferkette hinweg einhalten. Analog hierzu empfiehlt die vor der Unterzeichnung für CETA erstellte Nachhaltigkeitsabschätzung, die Verhandlungspartner sollten soziale Aspekte bei der Ausschreibung im Rahmen der öffentlichen Beschaffung explizit erlauben (Development Solution 2011, S. 22).

Trotzdem ist im Vertragstext von CETA die Berücksichtigung von Sozial- und Arbeitsstandards nicht vorgesehen. Die zugestandenen Vergabebedingungen sind allein Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Außerdem dürfen Unternehmen ausgeschlossen werden, die bereits berufliches Fehlverhalten gezeigt haben, welches die wirtschaftliche Integrität beeinträchtigt. Als weitere mögliche Ausschlussgründe gelten die mangelhafte Erfüllung früherer Verträge, Steuervergehen oder eine rechtskräftige Verurteilung. Es ist also fraglich, ob die Bindung der Auftragsvergabe an Kriterien wie die Einhaltung der Rechte Beschäftigter mit CETA vereinbar ist und ob zum Beispiel eine Voraussetzung wie Tariftreue oder die Gewährleistung fundamentaler Mitbestimmungsrechte unter die „öffentliche Moral“ fällt (Dessewffy 2012, S. 62–64; Fritz 2015, S. 22). Dies wäre aber von fundamentaler Bedeutung, beispielsweise für den Fall, dass der *Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte* – wie im ersten Entwurf vorgesehen und oben erläutert – öffentliche Vergabe an die Bedingung knüpft, dass menschenrechtliche Sorgfalt für die gesamte Zulieferkette übernommen wird.

9.5 Eine Ausweitung der mitbestimmungsfreien Zone

Für das Mitbestimmungssystem in Deutschland ergibt sich zu den oben genannten Problemen die Gefahr einer Ausweitung der bereits angesprochenen ‚mitbestimmungsfreien Zone'. Eine Umgehung der Mitbestimmung wird zwar durch die neuen Handelsabkommen CETA und TTIP nicht zum ersten Mal ermöglicht, könnte aber verstärkt auftreten. Möglich ist diese zum einen wie bereits erläutert durch die Gründung von Unternehmen mit ausländischer Rechtsform, zum anderen – und in dieser Form neu – durch die eben diskutierte „vorübergehende Einreise und [den] vorübergehende[n] Aufenthalt von Geschäftszwecke verfolgenden natürlichen Personen" (Europäische Kommission 2016b, Kapitel 10).

Die erste, bereits genannte Möglichkeit bezieht sich auf die Unternehmensmitbestimmung und wurde in den letzten Jahren immer wieder diskutiert (Biedenkopf/Streeck/Wissmann 2006; Hans-Böckler-Stiftung 2010; Sick/Pütz 2011; Sick 2015a, 2015b). Die durch europäische Rechtsprechung ermöglichte Niederlassung von Unternehmen einer ausländischen Rechtsform erlaubt hierbei Unternehmen der EU und der Schweiz sowie USA-amerikanischen Konzernen eine Vermeidung der Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung (Sick 2015b, S. 3).

Für Unternehmen aus anderen Staaten, also auch für kanadische, existiert dieses Recht nicht. Ein kanadisches Unternehmen kann jedoch eine Zweigniederlassung gründen, für die ebenfalls – bei ausländischer Rechtsform – das Mitbestimmungsgesetz unwirksam wird. Die betriebliche Mitbestimmung bleibt in beiden Fällen nach dem Betriebsverfassungsgesetz bestehen (Sick/Pütz 2011, S. 34).

17 der 94 Unternehmen mit über 500 Beschäftigten, die im Jahr 2014 auf diese Weise ihren Beschäftigten die Mitbestimmung im Aufsichtsrat verweigerten, waren amerikanische Konzerne (Sick 2015b). Sollte TTIP zu zunehmenden amerikanischen Investitionen und Unternehmensgründungen in Deutschland führen, könnten diese Zahlen sich erhöhen. Über CETA könnten vermehrt kanadische Zweigniederlassungen gegründet werden[15], die ebenso in die genannte Lücke fallen, sobald sie mehr als 500 Mitarbeitende haben.

15 Hierbei ist zu beachten, dass Zweigniederlassungen nicht unter den Investitionsschutz fallen, was ihnen weniger Rechte zusichert als einem durch CETA geschützten Investor (Europäische Kommission 2016b, Artikel 8.1).

Eine Besonderheit der oben erläuterten Problematik der kurzfristigen Arbeitsmigration ist, dass kanadische Beschäftigte, die in Deutschland für einen kurzfristigen Einsatz (also bis zu höchstens viereinhalb Jahren) arbeiten, keine Mitbestimmungsrechte zugesichert werden. So entstehen innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets Arbeitsbereiche, die sowohl von der betrieblichen als auch von der Unternehmensmitbestimmung ausgenommen sind und nur den Regulierungen unterliegen, die Kanada bzw. die jeweilige Provinz vorsieht.

9.6 Mögliche Effekte auf Mitbestimmungsrechte in Drittländern

Die geplanten Handelsabkommen wirken sich nicht nur auf die unterzeichnenden Staaten aus, sondern auch auf die anderen Handelspartner von Kanada, den USA oder der EU.

Ein Abschluss der beiden Abkommen könnte damit auch in Drittländern zu Verlusten der Rechte Beschäftigter führen. So finden von der Kommission und der Bundesregierung beauftragte Studien zu TTIP und CETA neben den positiven Effekten auf Wachstum und Beschäftigung innerhalb der EU und USA bzw. Kanada einen negativen Effekt auf Drittländer (Development Solution 2011; Ecorys 2016, S. 101; Felbermayr/Heid/Lehwald 2013, 28-29; 39). Diese, je nach Abkommen und Studie zu vernachlässigenden bis „dramatische[n] Verluste“ (Felbermayr/Heid/Lehwald 2013, S. 28; Studie zu TTIP, eigene Übersetzung) werden in den Studien relativiert, da insgesamt die Gewinne hoch genug seien, um Verlierer zu kompensieren (ebd., S. 29).

Die identifizierten Verlierer sind vor allem Länder des Globalen Südens (ebd. S.29-30). Verluste sind mit einer sogenannten Handelsumlenkung zu erklären: Importe, die zuvor aus dem Süden kamen, werden durch Produkte des Handelspartner ersetzt, der diese zwar nicht unbedingt günstiger produzieren, durch den besseren Marktzugang jedoch preiswerter auf dem Partnermarkt anbieten kann (Balassa 1967; Viner 1950). Besonders problematisch ist dieser Effekt für Länder, die wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche mit der EU bisher in einem präferentiellen Handelsabkommen stehen. Ein sinkendes Einkommen, eine höhere Arbeitslosigkeit und der höhere Wettbewerbsdruck sind Bedingungen, die die Durchsetzung von besseren Arbeitsbedingungen oder weitgehenderen Mitbestimmungsrechte erschweren (Berger/Brandi 2015). Auf Kompensationen von Seiten der EU,

Kanada oder der USA, auf die die Studien verweisen, können die Länder durch CETA und TTIP wohl kaum realistisch hoffen.

9.7 Fazit Handelspolitik

Die Europäische Kommission könnte die neuen Handelsabkommen effektiv dazu nutzen, Mitbestimmungsrechte in allen beteiligten Staaten zu stärken und auszuweiten. Hierfür wären Sozialklauseln als horizontales und Investor/innenpflichten als vertikales Instrument geeignet. Für die Handelsabkommen CETA (und, mit größerer Unsicherheit, auch für TTIP) zeigt sich jedoch, dass die enthaltenen Sozialklauseln weder ausreichend noch bindend sind und Investor/innen zwar weitgehende einklagbare Rechte erhalten, ihnen im Gegenzug jedoch keine verbindlichen Pflichten auferlegt werden.

Die in der Literatur zu internationalen Arbeitsrechten immer wieder beschriebene ‚Zweiteilung von Rechtsnormen' wird auch hier deutlich: Während die Rechte von Unternehmen verbindlich gesichert werden und einklagbar sind, beruhen Sozial- und Arbeitsstandards (sowie Umweltvorschriften) auf sanktionsfreiem ‚soft law' (Hadwinger et al. 2016, S. 26).

Abgesehen von den fehlenden wirksamen Sozialklauseln und Investor/innenpflichten bergen die neuen Handelsabkommen für die Mitbestimmung vier weitere Gefahren: Erstens bringt die weitgehende Liberalisierung von Dienstleistungen in Verbindung mit der Möglichkeit kurzfristiger Arbeitsmigration die Mitbestimmung im Dienstleistungssektor weiter in Bedrängnis. Zweitens beschränken die Regelungen zu öffentlicher Beschaffung in CETA eine Förderung von Mitbestimmungsrechten durch die fehlende Möglichkeit einer Bindung der öffentlichen Vergabe an soziale Kriterien. Drittens könnte sich die ‚mitbestimmungsfreie Zone' durch steigende US-amerikanische und kanadische Kapitalflüsse nach Deutschland weiter ausweiten. Schließlich werden von einem Abschluss der Handelsabkommen in seiner jetzigen Form negative ökonomische Effekte auf wirtschaftlich schwache Länder erwartet, welche den Druck auf deren Arbeits- und Sozialstandards erhöhen würden.

Mit der Unterzeichnung von CETA am 30. Oktober 2016 und der positiven Abstimmung des Handelsausschusses im Januar 2017 könnte das Abkommen bald vorläufig in Kraft treten. Hierfür müsste sich nun noch eine Mehrheit im EU-Parlament finden (Stand: Anfang Februar 2017). Nach dem vorläufigen In-Kraft-Treten muss das Abkommen jedoch noch von den Länderparlamenten unterzeichnet werden. Die Bundesregierung sollte sich

vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Überlegungen dafür einsetzen, dass CETA in seiner jetzigen Form nicht endgültig umgesetzt wird. Umfassende Reformvorschläge und konkrete Fassungen neuer Klauseln, welche die erörterten negativen Effekte verhindern könnten, wurden vom DGB erarbeitet (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016a). Sie enthalten unter anderem einen Sanktionsmechanismus für das Arbeitskapitel und eine Begrenzung des Investor/innenschutzes. Zukünftige öffentliche Dienstleistungen werden von der Liberalisierung ausgenommen, eine weitgehende Beteiligung und demokratische Kontrolle wird eingeführt und die Ziele der nachhaltiger Entwicklung und des Klimaschutz verankert.

Zudem sollte die Bundesregierung vor dem Hintergrund der CETA-Unterzeichnung und einer immer noch möglichen Unterzeichnung von TTIP die Rechtslücken in der Unternehmensmitbestimmung schließen, bevor die Umgehung der Unternehmensmitbestimmung größere Formen annimmt.

10. Zusammenfassung und Fazit

Dem deutschen Mitbestimmungssystem mit seinen weitreichenden Rechten zur Mitbestimmung Beschäftigter auf betrieblicher und Unternehmensebene werden sowohl ein hoher demokratischer Anspruch als auch zahlreiche ökonomische Vorteile bescheinigt. Das deutsche Modell ist eine historisch gewachsene Sonderform. Grundlegende Mitbestimmungsrechte dagegen sind in den ILO-Kernarbeitsnormen verankert und damit weltweit als Rechte von Beschäftigten anerkannt. Mitbestimmungsrechte als ‚enabling rights' sind hierbei Ziel und Mittel zugleich: Während sie selbst ein fundamentales Recht darstellen, verhelfen sie gleichzeitig zur eigenverantwortlichen Erlangung weiterer Rechte. Sie sollten deshalb im Mittelpunkt der Bemühungen um die weltweite Verbesserung von Arbeitsbedingungen stehen.

Eine globale Verbesserung der Situation von Arbeiter/innen hat sich auch die Bundesregierung zum Ziel gesetzt. In ihrem Verantwortungsbereich liegt es, hierfür zum einen Mitbestimmung im Inland zu schützen und zum anderen dafür zu sorgen, dass auch im Ausland grundlegende Mitbestimmungsrechte respektiert werden, insbesondere durch deutsche Unternehmen. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zunehmenden Unsicherheit über den Erhalt von Mitbestimmungsrechten innerhalb Deutschlands auf der einen und der häufig auftretenden Verletzung von Mitbestimmungsrechten im Verantwortungsbereich deutscher Unternehmen auf der anderen Seite.

Um diese beiden Ziele – die Beibehaltung des deutschen Mitbestimmungssystems und die Förderung von Mitbestimmung außerhalb Deutschlands – zu erreichen, kann die Bundesregierung ihre Außenwirtschaftspolitik strategisch einsetzen.

In dieser Studie wurde deshalb in einem ersten Schritt untersucht, wie verschiedene Instrumente der Außenwirtschaftspolitik zum Schutz und zur Förderung von Mitbestimmung eingesetzt werden können. Einer Analyse der Weltbank zufolge kann eine Regierung Unternehmen wirksam zur Einhaltung von Rechten über die Lieferkette hinweg bewegen, wenn sie Stan-

dards einfordert (mandating), Unternehmen die Respektierung dieser erleichtert (facilitating), selbst an dem Prozess teilnimmt (partnering) und gutes Verhalten honoriert (endorsing). Es wurde analysiert, wie dies durch in verschiedenen Ministerien angesiedelte Instrumente der Außenwirtschaftspolitik gelingen kann.

Im Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) wurden zunächst die **Exportfinanzierung und die Außengeschäftsabsicherung** untersucht. Diese Außenwirtschaftsförderinstrumente werden vom BMWi in Zusammenarbeit mit der KfW-Bank angeboten. In beiden Bereichen könnte durch die Bindung der Geschäftstätigkeit an klare Bedingungen die Einhaltung von Mitbestimmungsrechten in der Lieferkette deutscher Unternehmen und in finanzierten Projekten im Ausland gewährleistet werden. Sowohl für die Exportfinanzierung als auch für die Außengeschäftsabsicherung besteht ein Regelwerk, welches dies gewährleisten soll. Es zeigt sich jedoch, dass Mitbestimmungsrechte in diesem Regelwerk zwar vorkommen, im Prüfverfahren jedoch völlig ignoriert werden. Das liegt erstens daran, dass nur ein minimaler Teil der Projekte überhaupt eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung ablegen muss: Für die Exportfinanzierung sind OECD-Länder ausgenommen. Bei allen Instrumenten werden nur Projekte mit „hohem Risiko“ geprüft, welches das Risiko einer Verletzung der Rechte Beschäftigter nicht beinhaltet. Zweitens findet Mitbestimmung auch in den durchgeführten Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen keinerlei Berücksichtigung. Drittens kann ein Projekt, wenn es tatsächlich überprüft wird und dieser Prüfung nicht standhält, trotzdem durchgesetzt werden, wenn der interministerielle Ausschuss, welcher durch Berater/innen aus der Wirtschaft unterstützt wird, dies so will. Gründe für das Missverhältnis zwischen den hohen geäußerten Ambitionen bezüglich ökologischen und sozialen Standards und der schwachen praktischen Umsetzung sind erstens die äußerst unübersichtlichen Verfahren. Zweitens bindet die mangelnde Transparenz über finanzierte Projekte, besonders über deren ökologische und soziale Auswirkungen, der Zivilgesellschaft hier die Hände. Dieser Mangel an Klarheit und Transparenz führt drittens auch dazu, dass die an mancher Stelle etablierten Beschwerdeverfahren unwirksam sind. Die klare Bedingung von einklagbaren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten über die ganze Lieferkette für **alle** Finanzierungen und Garantien in Verbindung mit Transparenz über Projekte und deren Auswirkungen könnte dieses Missverhältnis auflösen. Zudem sollten Vorhaben, die den Prüfungen nicht standhalten, konsequent ausgeschlossen werden. Monitoringmechanismen und ein einheitliches, frei zugängliches

Beschwerdeverfahren sollten etabliert und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft eingebunden werden.

Die **öffentliche Beschaffung** birgt ebenfalls ein großes Potenzial zur Förderung von Mitbestimmungsrechten: Wird die Auftragsvergabe an die Einhaltung von Rechten geknüpft, kann zum einen innerhalb Deutschlands der verstärkten Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegengewirkt und der damit verbundene Verlust von Mitbestimmungsrechten in sekundären Arbeitsmärkten verhindert werden. Dies ist insbesondere wegen der verstärkten Privatisierung und Auslagerung staatlicher Dienstleistungen vonnöten. Auf der anderen Seite kann die weltweite Gewährleistung von Rechten gefördert werden, wenn Auftragsnehmer/innen Rechte über ihre Lieferkette hinweg gewährleisten müssen. Das neue Vergaberecht führt Tariftreue und die Einhaltung des Mindestlohns als feste Kriterien für die Vergabe ein. Vergabestellen dürfen außerdem weitere ökologische und soziale Kriterien in die Auswahl der Auftragnehmer einbeziehen. Um die Vergabe als effektives Instrument zu nutzen, sollte eine Einbindung von Standards, besonders die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen über die ganze Lieferkette, verbindlich festgelegt werden. Die sozialen und ökologischen Kriterien hierfür sollten klar und ambitioniert sein und ein Überprüfungsmechanismus etabliert werden. Die bereits bestehende Unterstützung bei der sozialverantwortlichen Vergabe durch die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung ist zu begrüßen. Die Institution sollte jedoch ausgebaut werden und zivilgesellschaftliche Gruppen fest einbinden.

Um Unternehmen im Ausland die Erfüllung ambitionierter Ziele zu erleichtern, könnten sie durch die **Auslandshandelskammern** vor Ort Unterstützung – beispielsweise durch Workshops zu verantwortungsvollem Liefermanagement – erhalten. Auch das Portal *Germany Trade and Invest* sollte hierbei durch menschenrechtliche Information zum Risiko der Verletzung von Mitbestimmungsrechten und seiner effektiven Verhinderung aufklären.

Ein explizit für die Förderung von Mitbestimmungsrechten und von anderen Arbeitsrechten entlang der Lieferkette globaler Konzerne eingesetztes Instrument sind die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**. Sie und die Arbeit der im BMWi angesiedelten **Nationalen Kontaktstelle (NKS)** wurden untersucht. Obwohl die OECD-Leitsätze inhaltlich ein sehr durchdachtes Instrument sind und Mitbestimmung als zentrales Konzept enthalten, macht ihre Freiwilligkeit sie in der Praxis nahezu wirkungslos. So zeigt eine Untersuchung der verschiedenen mitbestimmungsrelevanten durch die NKS bearbeiteten Beschwerdefälle, dass die Schlichtung der NKS zu vagen und unternehmensfreundlichen Abschlüssen führt. Es ist

nicht anzunehmen, dass auf diese Weise Anreize für besseres Verhalten geschaffen werden. Das Potenzial der OECD-Leitsätze könnte sich besonders entfalten, wenn ihre Einhaltung verpflichtend wäre. Eine verbindliche Einhaltung könnte bei der öffentlichen Beschaffung oder bei der Inanspruchnahme von Außenwirtschaftsförderinstrumenten eingefordert werden. Eine reformierte, unabhängige NKS mit viergliedriger Organisationsstruktur könnte hierbei als Beschwerdestelle und Austauschforum dienen.

Eine Verbesserung der Mitbestimmungsrechte über die ganze Lieferkette könnte auch von dem Netzwerk der **UN Principles for Responsible Investment (PRI)** ausgehen: Das Credo, beschäftigtenfreundliche Managementpraktiken durch finanzielle Anlage zu belohnen und beschäftigtenfeindliche Firmen durch deren Ausschluss aus dem Portfolio abzustrafen, kann einen großen Anreiz für Unternehmen schaffen, sich für Mitbestimmungsrechte einzusetzen. Erfolgsversprechend ist dieser Ansatz insbesondere, wenn zu den strategischen sozial- und umweltverantwortlichen Investmentstrategien auch Einflussmöglichkeiten der Investor/innen wie Abstimmungen und Aufsichtsratspositionen genutzt werden. Das durch die KfW-Bank gegründete deutsche PRI-Netzwerk könnte hierzu einen Beitrag leisten, wenn es sich für klare Standards einsetzt und gleichzeitig versucht, möglichst viele Investor/innen einzubinden.

Daran anschließend wurde untersucht, ob die Bundesregierung selbst als Kapitaleignerin Mitbestimmungsrechte in Unternehmen mit staatlicher Beteiligung garantieren kann. **Öffentliche Unternehmen** wurden hier im Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums behandelt, da dieses für fast alle der global agierenden Unternehmen im Staatsbesitz zuständig ist. Über zwei der 6 betroffenen Konzerne – die Deutsche Post, an der die Bundesrepublik mit 21 Prozent beteiligt ist und die Deutsche Telekom, deren größter Einzelaktionär der Bund mit knapp 32 Prozent ist – gibt es seit mehreren Jahren massive Beschwerden wegen Verletzungen von Mitbestimmungsrechten in Tochterunternehmen verschiedener Länder. Die Bundesregierung hat diese Fälle bisher ignoriert und argumentiert, es liege nicht in ihrer Verantwortung, sich für eine Einhaltung von Rechten wie Gewerkschaftsfreiheit in Unternehmen mit deutscher Beteiligung einzusetzen. Dies ist vor dem Hintergrund der Verpflichtung, Unternehmen mit staatlicher Beteiligung „werthaltig“ zu führen, inakzeptabel. Die Bundesregierung sollte klare und verbindliche Anforderungen an von ihr mitverwaltete Unternehmen stellen und sich zur Klärung der bereits bestehenden Rechtsverletzungen einsetzen.

Zusätzlich zu der Pflicht der Unternehmen, Mitbestimmungsrechte zu respektieren, sollte die deutsche Regierung auch die Pflicht der Staaten,

Rechte zu schützen, im Blick behalten. Deshalb sollte sie mit Regierungen in Austausch treten, die diese Pflicht bisher – aus welchen Gründen auch immer – bei wirtschaftlichen Aktivitäten vernachlässigen. Hierfür wurden im Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amtes die **Botschaften und deren Sozialreferent/innen** behandelt. Die Sozialreferent/innen berichten vielfach von großem Interesse am deutschen Mitbestimmungssystem im Gastland. Bereits jetzt findet an vielen Stellen ein Austausch über dessen Ausgestaltungsmöglichkeiten statt. Dieser könnte mit einer größeren Kapazität der Sozialreferate und einer strategischen Nutzung dieser verstärkt werden. Außerdem könnten die deutschen Botschaften, ähnlich den Auslandshandelskammern, deutsche Unternehmen im Ausland bei einer Einhaltung von Rechten in Tochterfirmen und Zulieferbetrieben unterstützen.

Für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde **develoPPP.de**, das wichtigste Programm der privatwirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit untersucht. *develoPPP.de* teilfinanziert Projekte, die Unternehmen in Ländern des Globalen Südens initiieren. Das Programm präsentiert kein klares Programm, wie die Missachtung von Arbeitsrechten in den finanzierten Projekten verhindert werden kann, noch trägt es systematisch zur Förderung bestimmter Rechte der Beschäftigten bei. Problematisch ist zudem die fehlende Transparenz über die finanzierten Projekte und deren mögliche (positive oder negative) Auswirkungen. Um Mitbestimmungsrechte durch *develoPPP.de* zu gewährleisten, müssen klare Anforderungen an die geförderten Projekte gestellt werden. Konzerne, die ihre Sorgfaltspflichten wiederholt verletzt haben, sollten von der Förderung ausgeschlossen werden. Ansprüche an Unternehmen sollten durch Beratungsleistung der begleitenden Institutionen und der Expert/innen vor Ort unterstützt werden. Die Politik, nur europäische Unternehmen zu fördern, sollte wegen ihres negativen Einflusses auf die Wirtschaft und damit möglicherweise Arbeitsbedingungen des Gastlandes überdacht werden.

Als zweites Instrument des BMZ wurde das **Bündnis für nachhaltige Textilien** betrachtet und untersucht, inwieweit das seit 2014 bestehende Bündnis zur Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten in der Textilproduktion beitragen kann. Das Textilbündnis bietet das Potenzial, verschiedenen Formen des ‚Wettbewerbs nach unten' entgegenzutreten: Durch die große Marktabdeckung der Bündnispartner kann verhindert werden, dass deutsche Unternehmen, die sich für gute Bedingungen entlang ihrer Zulieferkette einsetzen und dafür ihren Zulieferbetrieben mehr Geld zur Verfügung stellen, einen Wettbewerbsnachteil haben. Um dem Wettbewerb zwischen verschiedenen Zulieferern um möglichst günstige Produktion zu Las-

ten guter Arbeitsbedingungen entgegenzutreten, müssen für Zulieferbetriebe der Bündnispartner klare Mindeststandards gelten, welche durch höhere Abnehmerpreise finanzierbar werden. Der dritte problematische Wettbewerb, nämlich der zwischen textilproduzierenden Ländern, um möglichst geringe Sozialstandards, die Investment und Produktion im Land sichern, kann durch einen Dialog zwischen Bündnispartnern, ansässigen Regierungen und Gewerkschaften und die Erarbeitung gemeinschaftlicher Lösungen gemindert werden. Aufgabe des BMZ in diesem Prozess ist es sicherzustellen, dass mit Gewerkschaften und Beschäftigten der textilproduzierenden Länder gemeinsam gearbeitet wird. Außerdem muss durch ambitionierte Kriterien, Monitoring- und Sanktionsmechanismen eine Verwässerung des Bündnisses verhindert werden.

Ein Instrument, welches alle genannten Initiativen sinnvoll zusammenbringen und zur Gestaltung einer kohärenten Regierungspolitik beitragen könnte, ist der Ende 2016 von der Regierung beschlossene **Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)**: Eine Einbindung verbindlicher und einklagbarer menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen über die ganze Lieferkette hinweg hätte den NAP zu einem Instrument der Mitbestimmungsförderung gemacht. Der bestehende Plan enthält leider weder verbindliche Sorgfaltspflichten, noch legt er eine Definition menschenrechtlicher Sorgfalt an, welche ‚enabling rights' in den Vordergrund stellt. Stattdessen setzt er weiterhin vor allem auf freiwillige Maßnahmen. Er verhindert somit weder, dass die Unterdrückung grundlegender Mitbestimmungsrechte durch Konzerne ohne Konsequenzen bleibt, noch bringt er die Schaffung eines ‚Level-Playing-Fields' voran. Es bleibt zu hoffen, dass der bestehende Plan von Regierungsseite und anderen Betroffenen zumindest ambitioniert umgesetzt wird und bei Nichterfüllung der gesetzten Ziele verbindliche Maßnahmen folgen.

Die Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten durch global agierende Unternehmen wie von den UN-Leitprinzipien vorgesehen ist zunächst eine menschenrechtliche und demokratische Pflicht. Nach einer Zeit des Umbruchs könnten deutsche Unternehmen aber auch von den ökonomischen Vorteilen einer Einbindung aller Beschäftigten profitieren.

In einem zweiten Schritt wurde in dieser Arbeit analysiert, inwieweit das deutsche Mitbestimmungssystem durch den Abschluss neuer **Handelsabkommen** beeinträchtigt werden könnte. Eine Untersuchung des CETA-Vertragstextes zeigt, dass das Abkommen nicht die Kriterien erfüllt, die zur Mitbestimmungssicherung und -förderung nötig wären. Das Abkommen enthält weder sanktionsbewährte Sozialklauseln, die in den beiden betroffenen Hoheitsgebieten ‚horizontalen Schutz' im Sinne einer Mindestsi-

cherung bieten und damit Sozialdumping im freien Handel verhindern. Noch beinhaltet es Investor/innenpflichten, die ‚vertikal' die Einhaltung von Rechten bei allen Investitionsvorhaben gewährleisten und damit die Investmentaspekte des Abkommens als Hebel nutzen. Durch die weitreichende Liberalisierung des Dienstleistungssektors, insbesondere in Verbindung mit der Erlaubnis zu „kurzfristiger Arbeitsmigration", ist eine Erhöhung des Wettbewerbsdrucks in diesem Bereich zu erwarten. Dies könnte Mitbestimmung in einem Sektor weiter unter Druck setzen, in dem schon jetzt oft grundlegende Rechte verletzt werden. Fraglich ist zudem, ob eine sozialverantwortliche Beschaffung, wie durch die neue Vergaberegelung in Deutschland möglich, mit CETA vereinbar ist. Auch die Unternehmensmitbestimmung könnten CETA und TTIP unter Druck setzen, wenn bereits bestehende Umgehungsmöglichkeiten durch die Abkommen verstärkt genutzt werden. Schließlich könnten die negativen wirtschaftlichen Effekte, die durch die Abkommen auf Länder des Globalen Südens zu erwarten sind, dort zu einer Verschlechterung der Situation von Arbeiter/innen und damit zu einer Schwächung von Mitbestimmungsrechten führen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Außenwirtschaftspolitik erhebliches Potenzial birgt, Mitbestimmungsrechte zu fördern. Von Regierungsseite sind hierzu ein klares Bekenntnis zu dem fundamentalen Arbeitsrecht und seine konsequente Einbindung in außenwirtschaftliche Instrumente und Planungen geboten. Ein erster wichtiger Schritt hierfür wäre die Durchsetzung eines ambitionierten Nationalen Aktionsplans.

Literatur

Aachener Stiftung Kathy Beys/Industrie und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (2015): Prinzipien für verantwortliches Investieren (UNPRI). In: Aachener Stiftung Kathy Beys/Industrie und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (Hrsg.): Lexikon der Nachhaltigkeit, https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/un_prinzipien_fuer_verantwortliches_investieren_un_1625.htm (Abruf am 14.09.2016).

Aaronson, Susan Ariel (2006): Reality Bites. The Myth of Labor Rights as a Non-trade Issue. In: Unpublished paper (used with permission).

Agaportal (2016a): Exportkreditgarantien. A-Projekte vor Entscheidung 2016, http://www.agaportal.de/pages/aga/projektinformationen/a-projekte.html#mexiko_duengemittelwerk (Abruf am 02.11.2016).

Agaportal (2016b): Investitionsgarantien, http://www.agaportal.de/pages/dia/index.html (Abruf am 29.09.2016).

Agaportal (2016c): UFK-Garantien, http://www.agaportal.de/pages/ufk/index.html (Abruf am 05.11.2016).

Agaportal (2016d): UFK-Garantien: Länder, http://www.agaportal.de/pages/ufk/deckungspraxis/laender.html (Abruf am 05.11.2016).

Amnesty International (2012): Shell's wildly inaccurate reporting of Niger Delta oil spill exposed, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2012/04/shell-s-wildly-inaccurate-reporting-niger-delta-oil-spill-exposed/ (Abruf am 21.11.2016).

Andersen, Uwe (2013): Mitbestimmung. In: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: Springer VS.

Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: Springer VS, http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202072/mitbestimmung (Abruf am 29.08.2016).

Anner, M. (2012): Corporate Social Responsibility and Freedom of Association Rights. The Precarious Quest for Legitimacy and Control in Global Supply Chains. In: Politics & Society 40, H. 4, S. 609–644.

Anner, Mark Sebastian (2015): Stopping the race to the bottom. Challenges for workers' rights in supply chains in Asia, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Department for Asia and the Pacific.

Balassa, Bela (1967): Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market. In: The Economic Journal 77, H. 305, S. 1.

Banerjee, Subhabrata Bobby (2014): A critical perspective on corporate social responsibility. In: critical perspect on int bus 10, H. 1/2, S. 84–95.

Barrientos, Stephanie/Gereffi, Gary/Rossi, Arianna (2010): Economic and Social Upgrading in Global Production Networks. Developing a Framework for Analysis (Capturing the Gains Working Paper, 3).

Berger, Axel/Brandi, Clara (2015): What Should Development Policy Actors Do About the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)? Deutsches Institut für Entwicklung (Briefing Paper, 1).

Bermig, Andreas/Frick, Bernd (2011): Mitbestimmung und Unternehmensperformance. Der Einfluss von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat auf den Unternehmenswert. In: Die Betriebswirtschaft : DBW 71, H. 3, (5/6), S. 281–304.

Biedenkopf, K./Streeck, W./Wissmann, H. (2006): Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung.

Biedenkopf, Kurt/Ballerstadt, Kurt/Gutenberg, Erich/Jürgensen, Harald/Krelle, Wilhelm/Mestmäcker, Hans-Joachim/Reinhardt, Rudolph/Voigt, Fritz/Willgerodt, Hans (1970): Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, Stuttgart:

Bierbaum, Heinz/Houben, Marion (2005): Kosten und Nutzen der Mitbestimmung in KMU., Saarbrücken. In: Expertise des INFO Institut für Organisationsentwicklung und Unternehmenspolitik.

Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Bratislava (2016): Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Bratislava. Sozialreferent, http://www.pressburg.diplo.de/Vertretung/pressburg/de/02/Botschafter__und__Abteilungen/seite__sozialreferat.html (Abruf am 13.09.2016).

Broß, Siegfried (2015): Freihandelsabkommen, einige Anmerkungen zur Problematik der privaten Schiedsgerichtsbarkeit. Mitbestimmungsförderung Report, Düsseldorf (4), http://hdl.handle.net/10419/126127.

Bundesministerium der Finanzen (2013): Die Beteiligungen des Bundes - Beteiligungsbericht 2013, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/Beteiligungsberichte/beteiligungsbericht-des-bundes-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 15.11.2016).

Bundesministerium der Finanzen (2014): Beteiligungsbericht 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/Beteiligungsberichte/beteiligungsbericht-des-bundes-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 15.11.2016).

Bundesministerium der Finanzen (2015a): Bundeshaushalt-Info.de. Einzelpläne, https://www.bundeshaushalt-info.de/#/2015/soll/ausgaben/einzelplan.html (Abruf am 04.11.2016).

Bundesministerium der Finanzen (2015b): Die Beteiligungen des Bundes. Beteiligungsbericht 2015, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/Beteiligungsberichte/beteiligungsbericht-des-bundes-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Abruf am 07.11.2016).

Bundesministerium für Finanzen (2016): Bundeshaushalt-Info.de. Ausgaben Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft, https://www.bundeshaushalt-info.de/#/2016/soll/ausgaben/einzelplan/230268701.html (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Nachhaltig und verantwortlich investieren - ein Leitfaden. Die UN Principles for Responsible Investment, Berlin:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2004): Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die ‚OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen' zu einer Beschwerde der deutschen Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) gegen adidas-Salomon, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erklaerung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-fuer-die-oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-zu-einer-beschwer-de,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2007a): Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für di e ‚OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen' zu einer Beschwerde des DGB gegenüber Bayer AG, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erklaerung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-fuer-oecd-leitsaetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2007b): Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die ‚OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen' zu einer Beschwerde des DGB gegenüber Bayer AG, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erklaerung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-fuer-oecd-leitsaetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014a): Abschlusserklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die Beschwerde der Metro Habib Employee Union, Karachi, Pakistan gegen METRO Cash & Carry, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlusserklaerung-deutsche-nationale-kontaktstelle-inoffizielle-ueberset-zung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014b): Gemeinsame Abschlusserklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, der Gewerkschaft UNI Global Union (UNI) und der internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) sowie der Deutschen Post DHL (DP-DHL) zu der von UNI/ITF gegen DP-DHL/Bonn vorgebrachten Beschwerde, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-abschlusserklaerung-deutsche-nationale-kontaktstel-le,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014c): Gemeinsame Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die „OECD- Leitsätze für multinationale Unternehmen" zu einer Beschwerde der Indocement Union, SP-ITP, der Federation of Indonesian Cement Industry (FSP-ISI), der Confederation of IndonesianTrade Unions (CITU-KSPI) und der IndustriALL Global Union gegen PT Indocement Tunggal Prakarsa, Indonesien, und HeidelbergCement AG, Deutschland, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-abschlusserklaerung-nks-indonesien-deutsch-land,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" anlässlich einer Beschwerde der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) gegen Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) in Rüsselsheim, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlusserklaerung-ig-metall,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016a): Abgeschlossene Beschwerdefälle bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429912.html.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016b): Neue Impulse für den internationalen Wettbewerb um strategische Großprojekte. Chancen für Deutschland verbessern (Strategiepapier) (Abruf am 05.11.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016c): Weiterentwicklung der Garantieinstrumente des Bundes zur Außenwirtschaftsförderung (Schlaglichter der Wirtschaftspolitik - Monatsbericht, August 2016), http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/Auszuege/2016-08-aussenwirtschaftsfoerderung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 24.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016d): Im Dialog mit der Wirtschaft. Protokoll Workshop V: "UFK-Garantien imUmfeld der aktuellen Rohstoffmärkte", Berlin (Abruf am 05.11.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Euler Hermes/PricewaterhouseCoopers (2016a): Home | AGA-Portal - AuslandsGeschäftsAbsicherung der Bundesrepublik Deutschland, http://www.agaportal.de/index.html (Abruf am 09.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Euler Hermes/PricewaterhouseCoopers (2016b): UFK-Garantien, http://www.agaportal.de/pages/ufk/index.html (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit, Referat (2015): Nationale Kontaktstelle (NKS), http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429916.html (Abruf am 13.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Öffentlichkeitsarbeit, Referat (2016): Exportkreditgarantien ("Hermesdeckungen"), http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Aussenwirtschaftsfoerderung/finanzierung-und-absicherung-von-auslandsgeschaeften,did=190888.html (Abruf am 25.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2015): BMWi - Übersicht und Rechtsgrundlagen, https://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Oeffentliche-Auftraege-und-Vergabe/uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html (Abruf am 13.11.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016a): BMWi - Finanzierung und Absicherung von Auslandsgeschäften, http://bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Aussenwirtschaftsfoerderung/finanzierung-und-absicherung-von-auslandsgeschaeften.html (Abruf am 02.11.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016b): CETA. Häufig gestellte Fragen. Ist CETA eine Blaupause für TTIP?, https://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/CETA/faqs.html (Abruf am 02.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016c): Export- und Investitionsfinanzierung, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Aussenwirtschaftsfoerderung/finanzierung-und-absicherung-von-auslandsgeschaeften,did=190886.html (Abruf am 24.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016d): Investitionsgarantien, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Aussenwirtschaftsfoerderung/finanzierung-und-absicherung-von-auslandsgeschaeften,did=190896.html (Abruf am 25.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016e): Kabinett verabschiedet Eckpunkte für Exportstrategie: Neue Impulse für den internationalen Wettbewerb um strategische Großprojekte, http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=782046.html (Abruf am 24.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016f): Reform des Vergaberechts, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Oeffentliche-Auftraege-und-Vergabe/reform-des-vergaberechts.html (Abruf am 03.10.2016).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Referat Öffentlichkeitsarbeit (2016g): Weiterentwicklung der Leitsätze, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429918.html (Abruf am 29.09.2016).

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Auswärtiges Amt (Hrsg.) (2015): 3. Plenungskonferenz. Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft un Menschenrechte, Berlin:

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Gute Arbeit weltweit. Zukunftspapier, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/zukunftspapier-gute-arbeit-weltweit.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 30.09.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Für globale Nachhaltigkeit und faires Wirtschaften. Menschenrechte und Unternehmensverantwortung in Deutschland und weltweit. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2015/dezember/20151203_pm_096_Fuer-globale-Nachhaltigkeit-und-faires-Wirtschaften-Menschenrechte-und-Unternehmensverantwortung-in-Deutschland-und-weltweit/index.html (Abruf am 07.02.2017).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016a): Angebote für Unternehmen. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, http://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/index.html (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016b): Bewerbungsunterlagen | developpp.de, https://www.developpp.de/de/content/bewerbungsunterlagen (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016c): Chancen für Unternehmen | developpp.de, https://www.developpp.de/de/content/chancen-f%C3%BCr-unternehmen (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016d): develoPPP.de. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, http://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/develoPPP/index.html (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016e): Laborchemikalien sicher entsorgen | developpp.de, https://www.developpp.de/de/content/laborchemikalien-sicher-entsorgen (Abruf am 21.11.2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016f): Teilnahmekriterien | developpp.de, https://www.developpp.de/de/content/teilnahmekriterien (Abruf am 21.11.2016).

Bündnis für nachhaltige Textilien (2016): Bündnis für nachhaltige Textilien. Frequently Asked Questions, https://www.textilbuendnis.com/de/faq (Abruf am 30.09.2016).

CDU Deutschland/CSU-Landesleitung, S. P.D. (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSUund SPD. 18. LegislaturperiodeBerlin: Eigenverlag.

Christliche Initiative Romero/Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (2015): Synopse zum Stand der Tariftreue- und Vergabegesetze in den Bundesländern. Stand: Frühjahr 2015 (Abruf am 13.11.2016).

CIR - Christliche Initiative Romero e.V. (2015): Position der Clean Clothes Campaign – Kampagne für Saubere Kleidung (CCC-D). Stellungnahme zur Teilnahme im Bündnis für nachhaltige Textilien und Umsetzung öko-sozialer Standards in der globalen Lieferkette, http://www.ci-romero.de/de/textilbuendnis/ (Abruf am 30.09.2016).

Compa, Lance A./Brooks, Tequila (2008): The North American Free Trade agreement (NAFTA) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC). In: R. Blanpain (Hrsg.): Labour law and industrial relations, Köln: Kluwer.

CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung (2015): Öffentliche Beschaffung mit der neuen EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU (Briefing Paper), http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/CorA_Beschaffung-mit-EU-Richtlinie_2014.pdf (Abruf am 13.11.2016).

CoRA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung/Forum Menschenrechte/VENRO - Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe/Amnesty International/Brot für die Welt/Germanwatch/Misereor (2016): Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit. Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung.

Czornohus, Sascha (2010): Unternehmerisches Engagement für nachhaltige Entwicklung. Public Private Partnerships in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Marburg: Tectum-Verl. (Bonner Studien zum globalen Wandel, Bd. 9).

DEG (2016): Was wir tun, https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/%C3%9Cber-uns/Was-wir-tun/#3 (Abruf am 25.10.2016).

Demirovic, Alex (2008): Mitbestimmung und Perspektiven der Wirtschaftsdemokratie. In: WSI-Mitteilungen 7, H. 2008, S. 387–393.

Dessewffy, E. (2012): EU-Handelspolitik: Verankerung von Sozialnormen in Freihandelsabkommen. In: WISO. wirtschafts-und sozialpolitische Zeitschrift 33, H. 3, S. 57–77.

Detje, Richard/Menz, WOlfgang/Nies, Sarah/Sanne, Günther/Sauer, Dieter (2008): Gewerkschaftliche Kämpfe gegen Betriebsschließungen. Ein Anachronismus? In: WSI-Mitteilungen 61, H. 5, S. 238–245.

Deutsche Auslandshandelskammern (2016): Umweltdienstleistungen - Die Deutschen Auslandshandelskammern, https://www.ahk.de/dienstleistungen/weitere-dienstleistungen/umweltdienstleistungen/ (Abruf am 13.09.2016).

Deutsche Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020. 21.12.2016, Berlin:

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (2015): Jahresabschlussbericht (Abruf am 03.11.2016).

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (2016): Was wir tun, https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/%C3%9Cber-uns/Was-wir-tun/ (Abruf am 25.10.2016).

Deutsche Rohstoffagentur (2016): BGR - Beratungsleistungen für die deutsche Wirtschaft, http://www.deutsche-rohstoffagen-tur.de/DERA/DE/Beratungsleistungen/beratungsleistungen_node.html (Abruf am 24.10.2016).

Deutscher Bundestag (2013a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josip Juratovic, Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Vereinigungsfreiheit auch bei Tochterunternehmen deutscher Unternehmen sicherstellen (Drucksache 17/12588), http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/128/1712808.pdf (Abruf am 08.11.2016).

Deutscher Bundestag (2013b): Betriebsverfassungsgesetz. BetrVG, vom 25.09.2001. Fundstelle: BGBl I 2001, 2518, https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/betrvg/gesamt.pdf (Abruf am 09.11.2016).

Deutscher Bundestag (2015a): Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat. Drittelbeteiligungsgesetz - DrittelbG, vom 18.05.2004. Fundstelle: GBl. I S. 974 (Abruf am 09.11.2016).

Deutscher Bundestag (2015b): Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. MitbestG, vom 04.05.1976. Fundstelle: l. I S. 1153, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/mitbestg/gesamt.pdf (Abruf am 09.11.2016).

Deutscher Bundestag (2015c): Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Montan-MitbestG, vom 21.05.1951. Fundstelle: BGBl I 1951, 347 (Abruf am 09.11.2016).

Deutscher Bundestag (2015d): Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/5139 (Abruf am 01.11.2016).

Deutscher Gewerkschaftsbund (2009): Stellungnahme zum letzten Report des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie. Hrsg. v. Bundesvorstand DGB: Bereich Struktur- und Regionalpolitik, Mitbestimmung, Unternehmenspolitik, Berlin:

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016a): Assessment of SPD Party Congress Decision and the Current Debates on Protocols in CETA from the Perspective of the DGB. Unter Mitarbeit von Florian Moritz, www.labournet.de/wp-content/uploads/2016/09/dgb-zu-ceta-leak.pdf (Abruf am 01.10.2016).

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016b): Menschenrechte in der Wirtschaft brauchen eine ambitionierte Umsetzung. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Nationalen Aktionsplanes Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016c): Menschenrechte in der Wirtschaft brauchen eine ambitionierte Umsetzung. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Nationalen Aktionsplanes Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin:

Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): National Baseline Assessment, Berlin:

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): »Zögerliche Umsetzung«. Der politische Wille reichte nicht weiter: Deutschland setzt die UN-Leitprinzipien um - mit kleinen Schritten. Stellungnahme zur Verabschiedung des deutschen Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte.

Development Solution (2011): A Trade SIA relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada. Unter Mitarbeit von Colin Kirkpatrick, Selim Raihan, Adam Bleser, Dan Prud'homme, Karel Mayrand, Jean-Frédéric Morin et al. (Abruf am 01.10.2016).

Dilger, Alexander (1999): Betriebsratstypen und Personalfluktuation. Eine empirische Untersuchung mit Daten des NIFA-PanelsGreifswald : Univ., Rechts- und Staatswiss. Fak, http://hdl.handle.net/10419/48933.

Dohmen, Caspar (2015a): Textilbündnis. "Feigenblattprojekt". In: Süddeutsche.de, 15.10.2015, http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/textilbuendnis-feigenblattprojekt-1.2693534 (Abruf am 29.09.2016).

Dohmen, Caspar (2015b): Textilbündnis. "Feigenblattprojekt". In: Süddeutsche.de, 15.10.2015, http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/textilbuendnis-feigenblattprojekt-1.2693534 (Abruf am 29.09.2016).

Dombois, Rainer (2006): Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen — ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung? In: Industrielle Beziehungen / The German Journal of Industrial Relations 13, H. 3, S. 238–252.

Eberhardt, Pia (2013): Politikbekämpfung als Geschäftsmodell. Die Rolle der Rechtsbranche im internationalen Investitionsrecht. In: juridikum 2013, H. 3, S. 386–391.

Ebert, Franz Christian/Posthuma, Anne (2015): Labour Standards and Development Finance Institutions. A Review of Current Policies and Activities. Hrsg. v. International Institute for Labour Studies. International Labour Organisation, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_192837.pdf (Abruf am 03.11.2016).

Ecorys (2016): Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA. Interim Technical Report. Hrsg. v. European Commission (Abruf am 02.10.2016).

Ellguth, Peter/Ahlers, Elke (2003): Betriebsräte und betriebliche Personalpolitik. IAB Nürnberg und WSI Düsseldorf (Abschlussbericht).

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2016): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015. In: WSI-Mitteilungen, H. 4, S. 283–291, http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2005_07_ellguth.pdf (Abruf am 13.11.2016).

Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) (2012): The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies, Oxford, New York: Oxford University Press (International policy exchange series).

Erklärung von Bern/Südwind Institut/Clean Clothes Campaign (2012): Made in Europe. Deutsche, Österreichische und Schweizerische Berufsbekleidungfirmen profitieren von Armut und Angst unter mazedonischen Arbeiterinnen (Abruf am 12.11.2016).

Euler Hermes Aktiengesellschaft (2013): Umwelt- und Sozialprüfung von Exportgeschäften. Die Common Approaches, Exportkreditgarantien des Bundes, http://www.agaportal.de/pdf/hds/hds_umweltpruefung.pdf (Abruf am 04.11.2016).

Euler Hermes Aktiengesellschaft (2015): Jahresbericht über die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland (Abruf am 04.11.2016).

Europäische Kommission (2015): Trade For All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brüssel:

Europäische Kommission (2016a): Fragen und Antworten. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index_de.htm (Abruf am 03.10.2016).

Europäische Kommission (2016b): Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits. COM(2016) 444 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0444&from=EN (Abruf am 02.10.2016).

European Commission (2016): Services and investment in EU trade deals. Using 'positive' and 'negative' lists, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154427.pdf (Abruf am 03.10.2016).

Felbermayr, G./Heid, B./Lehwald, S. (2013): Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects. Hrsg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh:

Fichter, Michael (2005): The German Way. Still Treading the Path of Institutionalized Labor Relations? In: Stefan Beck/Frank Klobes/Christoph Scherrer (Hrsg.): Surviving Globalisation? Perspectives for the German Economic Model: Springer, S. 93–109.

Figueroa Clark, Victor (2016): Den Code brechen. Verletzung internationaler Normen durch die DHL. International Transport Worker's Federation (Abruf am 08.11.2016).

Fritz, Thomas (2015): Analyse und Bewertung des EU-Kanada Freihandelsabkommens CETA. Hrsg. v. Hans Böckler Stiftung (Abruf am 01.10.2016).

Fütterer, Michael (2016): Gewerkschaft als internationale soziale Bewegung: Das ExChains-Netzwerk in der Bekleidungsindustrie. In: PERIPHERIE – Politik • Ökonomie • Kultur 36, H. 142-143.

Ganguly, Meenakshi (Hrsg.) (2015): Whoever Raises their Head Suffers the Most. Workers' Rights in Bangladesh's Garment Factories. Human Rights Watch (Organization), New York N.Y.: Human Rights Watch (Abruf am 10.11.2016).

Germany Trade and Invest GmbH (2015): Bangladeschs Textilproduzenten müssen Fertigung verbessern, 03.04.2015, http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=bangladeschs-textilproduzenten-muessen-fertigung-verbessern,did=1212506.html (Abruf am 27.09.2016).

Germany Trade and Invest GmbH (2016a): GTAI - Startseite, http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/welcome.html (Abruf am 14.11.2016).

Germany Trade and Invest GmbH (2016b): Lohn- und Lohnnebenkosten. Kolumbien, 20.07.2016, http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaeftspraxis/lohn-und-lohnnebenkosten,t=lohn-und-lohnnebenkosten--kolumbien,did=1495990.html (Abruf am 27.09.2016).

Geschäftsbericht der KfW IPEX-Bank (2016), https://www.kfw-ipex-bank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-IPEX-Bank/Presse/Download-Center/Gesch%C3%A4ftsbericht/, zuletzt aktualisiert am 31.10.2016 (Abruf am 31.10.2016).

Golder Associates Inc (2016): Environmental and Social Due Diligence Review. Topolobampo 2200 MTPD Ammonia Plant, State of Sinaloa, Mexico, http://www.agaportal.de/pdf/nachhaltigkeit/eia/esdd_mexiko_duengemittelwerk.pdf (Abruf am 02.11.2016).

Government of Canada (2016): Federal labour standards and equity. Information on rights, termination and severance pay, minimum wage, hours of work, vacation and leave and pay equity, http://www.esdc.gc.ca/en/jobs/workplace/employment_standards/index.page (Abruf am 02.10.2016).

Grabosch, Robert/Scheper, Christian (2015): Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin:

Greifenstein, Ralph/Kissler, Leo (2010): Mitbestimmung im Spiegel der Forschung. Eine Bilanz der empirischen Untersuchungen 1952-2010, Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 123).

Greven, Thomas (2012a): Anforderungen an Legitimität und Effektivität von Sozialkapiteln in Handelsverträgen. In: Christoph Scherrer/Andreas Hänlein (Hrsg.): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, 38), S. 83–99.

Greven, Thomas (2012b): Stand der politischen Debatte zur Verknüpfung von Sozialstandards und Handel. In: Christoph Scherrer/Andreas Hänlein (Hrsg.): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, 38), S. 71–82.

Hadwinger, Felix/Hamm, Brigitte/Vitols, Katrin/Wilke, Peter (2016): Unternehmensverantwortung für Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Thema für Betriebsräte und Gewerkschaften. Hrsg. v. Institut für Entwicklung und Frieden/wmp consult und Hans Böckler Stiftung, Hamburg, Duisburg:

Hall, John Alexander (2006): Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia, 25.08.2006.

Hamm, Brigitte (2005): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Ihr Einsatz durch zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland. Unter Mitarbeit von Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn:

Hamm, Brigitte/Scheper, Christian/Schölmerich, Maike (2011): Menschenrechtsshutz und deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ein Pladoyer für konsequente Reformen. Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg (INEF Policy Brief, 08), https://inef.uni-due.de/cms/files/policybrief08.pdf (Abruf am 11.10.2016).

Handelsblatt (2016): Volkswagen in den USA. Gewerkschaft gewinnt Streit um Werk Chattanooga, http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/volkswagen-in-den-usa-gewerkschaft-gewinnt-streit-um-werk-chattanooga/13445598.html?nlayer=Organisation_11804700 (Abruf am 07.11.2016).

Hans-Böckler-Stiftung (2010): Ltd. und Co. KG fehlt die Mitbestimmung. In: Böckler Impuls, H. 5, S. 6–7.

Hans-Böckler-Stiftung (2016): Wie Firmen die Mitbestimmung aushebeln. In: Böckler Impuls, H. 6, http://www.boeckler.de/64443_64474.htm (Abruf am 13.11.2016).

Haufe (2016): Vergaberecht 2016. Was ändert sich mit der Reform?, https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/wirtschaftsrecht/was-aendert-sich-mit-der-reform-des-vergaberechts_210_333806.html (Abruf am 12.11.2016).

Heydenreich, Cornelia (2004): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen-Erfahrungen und Bewertungen. In: Menschenrechts-, Arbeits-und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen. Kontext Globalisierung 1, S. 41–48.

Heydenreich, Cornelia (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand, Berlin: Germanwatch [u.a.].

Höpner, Martin (2003): Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland, Frankfurt, New York: Campus Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 46).

Hübler, Olaf (2003): Zum Einfluss des Betriebsrates in mittelgroßen Unternehmen auf Investitionen, Löhne, Produktivität und Renten - empirische Befunde. In: Wunderbare WirtschaftsWelt : die New Economy und ihre Herausforderungen ; 4. Freiburger Wirtschaftssymposium, S. 77–94.

ILO (2012): ILO nennt fünf Länder wegen ernsthafter Verletzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_193592/lang--de/index.htm (Abruf am 27.09.2016).

IndustriALL (2016): Survey reveals abusive use of precarious work at Shell, http://www.industriall-union.org/survey-reveals-abusive-use-of-precarious-work-at-shell (Abruf am 21.11.2016).

International Finance Corporation (2012): Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbffd1a5d13d27/PS_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES (Abruf am 21.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016a): Global Rights Index, http://survey.ituc-csi.org/ (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016b): Global Rights Index. Egypt, http://survey.ituc-csi.org/Egypt.html?lang=en (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016c): Global Rights Index. Mozambique, http://survey.ituc-csi.org/Mozambique.html?lang=en#tabs-3 (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016d): Global Rights Index. Nigeria, http://survey.ituc-csi.org/Nigeria.html?lang=en#tabs-3 (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016e): Global Rights Index. Nigeria, http://survey.ituc-csi.org/Nigeria.html?lang=en#tabs-3 (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016f): Global Rights Index. Peru, http://survey.ituc-csi.org/Peru.html#tabs-3 (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016g): Global Rights Index. South Africa, http://survey.ituc-csi.org/South-Africa.html?lang=en (Abruf am 05.11.2016).

International Trade Union Confederation (2016h): Global Rights Index. Tanzania, http://survey.ituc-csi.org/Tanzania.html#tabs-3 (Abruf am 05.11.2016).

Interviews mit verschiedenen Vertreter/innen der Zivilgesellschaft (September - Oktober 2016).

Jaehrling, K. (2015): The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market-embedding. In: European Journal of Industrial Relations 21, H. 2, S. 149–164.

Jirjahn, Uwe (2011): Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland. Ein Update. In: Schmollers Jahrbuch 131, H. 1, S. 3–57.

Kampagne für Saubere Kleidung (2014): Stellungnahme der Kampagne für Saubere Kleidung zum geplanten Textilbündnis des BMZ. Unter Mitarbeit von Schuhmacher, http://www.saubere-kleidung.de/index.php/2-uncategorised/416-stellungnahme-der-kampagne-fuer-saubere-kleidung-zum-geplanten-textilbuendnis-des-bmz (Abruf am 29.09.2016).

Keller, Berndt/Werner, Frank (2007): Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Aktiengesellschaft (SE)-Eine empirische Analyse der ersten Fälle.

KfW Bank (2013): Verantwortungsbewusste Kapitalanlage. Treffen des Deutschen PRI-Netzwerks 2013 bei der KfW, Frankfurt am Main, https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details_175169.html (Abruf am 14.09.2016).

KfW Bank (2014): Neuer PRI-Leitfaden. ESG-Kriterien unterstützen Anleiheinvestoren beim Risikomanagement, https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News/News-Details_228480.html (Abruf am 01.10.2016).

KfW Bank (2016a): Der nachhaltige Investmentansatz der KfW. ESG Kriterien, https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/PDF/Nachhaltiges-Investment/2016_ESG-Kriterien-Unternehmen.pdf.

KfW Bank (2016b): Principles for Responsible Investment (PRI), Frankfurt am Main, https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/KfW-Konzern/Nachhaltigkeit/Nachhaltige-Unternehmensprozesse/Nachhaltiges-Investment/Principles-for-Responsible-Investment-(PRI)/index.html (Abruf am 14.09.2016).

KfW IPEX-Bank (2015a): Geschäftsbericht 2015 (2) (Abruf am 31.10.2016).

KfW IPEX-Bank (2015b): Nachhaltigkeitsrichtlinie. Richtlinie der KfW IPEX-Bank GmbH für ein umwelt- und sozialgerechtes Finanzieren (Abruf am 01.11.2016).

Kirner, Eva/Weißfloch, Ute/Jäger, Angela (2010): Beteiligungsorientierte Organisation und Innovation. In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 87–94.

Kleinschmidt, Christian/Kruse, Wilfried/Lichte, Rainer/Hindrchs, Wolfgang/Jürgenhake, Uwe/Martens, Helmut (1997): Sozialer Umbruch in der Stahlindustrie. Das Ende des "Malochers" und die Rolle der Betriebsräte 1960 bis heute. Sozialforschungsstelle Dortmund (Abschlussbericht).

Kocka, Jürgen (2006): Geschichte und Zukunft der Mitbestimmung. In: Magazin Mitbestimmung 4, S. 2006.

Köhnen, Heiner/Scheidhauer, Anne (2002): Organising the Battlefield. Arbeiterinnen in den Freihandelszonen Sri Lankas. tie - Internationales Bildungswerk e.V., Offenbach (Ränkeschmiede - Texte zur internationalen ArbeiterInnenbewegung), http://www.tie-germany.org/publications/tie_publications/RS_18_TIE.pdf (Abruf am 30.09.2016).

Koller, Lena/Schnabel, Claus/Wagner, Joachim (2008): Freistellung von Betriebsräten. Eine Beschäftigungsbremse? In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 41, H. 2/3, 305-326.

Kompass Nachhaltigkeit (2016): Willkommen beim Kompass Nachhaltigkeit, http://www.kompass-nachhaltigkeit.de/ (Abruf am 13.11.2016).

Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2016): Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Allgemeines, http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html;jsessionid=55464700AC804E1CB5B1224EF36B4EC2.2_cid362 (Abruf am 11.11.2016).

Kraft, Kornelius/Stank, Jörg (2004): Die Auswirkungen der gesetzlichen Mitbestimmung auf die Innova-tionsaktivität deutscher Unternehmen. In: Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies/Zeitschrift für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften 124, H. 3, S. 421–449.

Kriegesmann, Bernd/Kley, Th/Kublik, Sebastian (2010): Innovationstreiber betriebliche Mitbestimmung. In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 71–78.

LabourNet (2012): Gewerkschaften und Arbeitskämpfe in Pakistan, http://archiv.labournet.de/internationales/pk/arbeitskampf.html (Abruf am 21.11.2016).

Laskowski, Silke (2014): Rechtliche Expertise im Rahmen der öffentlichen Konsultationen der EU zum Investitionsschutzkapitel des geplanten TTIP-Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Ver.di (Öffentliche Konsultation zum Investitionskapitel TTIP).

Legge, Karen (2005): Human resource management. Rhetorics and realities, Anniversary ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan (Management, work and organisations).

Lichtenstein, Nelson (2013): State of the union: A century of American laborPrinceton University Press.

Martens, Helmut/Dechmann, Uwe (2010): Am Ende der Deutschland AG. Standortkonflikte im Kontext einer neuen Politik der Arbeit, Münster.

McCrudden, Christopher (2004): Using public procurement to achieve social outcomes. In: Natural Resources Forum 28, H. 4, S. 257–267.

McCrudden, Christopher (2007): Corporate social responsibility and public procurement.

Mey, Stefan/online, heise (2015): Gewerkschafter gehen gegen T-Mobile in den USA vor. Heise Medien, http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gewerkschafter-gehen-gegen-T-Mobile-in-den-USA-vor-2725903.html (Abruf am 08.11.2016).

Mückenberger, Ulrich (2015): Can International Investment Agreements support labour standards? In: Sigurt Vitols (Hrsg.): Long-term investment and the Sustainable Company. A stakeholder perspective: ETUI (Sustainable Company book series, 3), S. 177–205.

Müller-Wrede, Malte (2015): Vergaberechtsreform 2016. Die wichtigsten Eckpfeiler, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO direkt).

Norddeutscher Rundfunk (2013): Billigproduktion im Ausland. Staat fördert Firmen, http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2013/Billigproduktion-im-Ausland-Staat-foerdert-Firmen,greenwashing109.html (Abruf am 21.11.2016).

OECD (2016): OECD Recommendations. Common Approaches, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282016%293&doclanguage=en (Abruf am 29.09.2016).

oecom research (2013): Der Einfluss nachhaltiger Kapitalanlagen auf Unternehmen. Eine empirische Analyse.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): OECD-Leitsätze für multinationale UnternehmenOECD Publishing.

Perulli, Adalberto (2014): Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action. In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 30, H. 1, S. 27–47.

Petition an den deutschen Bundestag Nr. 59803, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2015/_07/_06/Petition_59803.nc.html (Abruf am 08.11.2016).

Portz, Norbert (2016): Das neue Vergaberecht. Darstellung und Bewertung aus kommunaler Sicht. Deutscher Städte- und Gemeindebund.

PowerShift/Canadian Centre for Policy Alternatives (2016): Investitionsschutz und Streitbeilegung in CETA. In: PowerShift/Canadian Centre for Policy Alternatives (Hrsg.): CETA lesen und verstehen. Analyse des EU-Kanada Freihandelsabkommens., Berlin, Ottawa, S. 11–18.

PRI Associations, UNEP Finance Initiative/UN Global Compact (2015): PRI Reporting Framework 2016. Main Definitions (Abruf am 14.09.2016).

PricewaterhouseCoopers (2015): Jahresbericht über die Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland (Abruf am 04.11.2016).

Renaud, Simon (2008): Arbeitnehmermitbestimmung im Strukturwandel-Metropolis-Verlag GmbH.

Rüb, Stefan (2000): Weltbetriebsräte und andere Formen weltweiter Arbeitnehmervertretungsstrukturen in transnationalen Kozernen. Hrsg. v. Hans-Böckler-Stiftung (Arbeitspapier), http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_027.pdf (Abruf am 13.11.2016).

Rudolph, Wolfgang/Wassermann, Wolfram (2001): Betriebsräte zwischen Erosion und neuer Beweglichkeit. Eine empirische Studie zu den Konsequenzen der Auflösung und Umwandlung von Betriebs- und Unternehmensstrukturen. Bfs Kassel (Abschlussbericht).

Scheidhauer, Anne (2008): Schuften für unsere Kleider. Und sonst nichts? tie - Internationales Bildungswerk e.V., Frankfurt (Ränkeschmiede - Texte zur internationalen ArbeiterInnenbewegung), http://www.tie-germany.org/publications/tie_publications/RS_18_TIE.pdf (Abruf am 30.09.2016).

Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.) (2012): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, 38).

Scheytt, Stefan (2016): "Da werden die roten Linien überschritten". In: Magazin Mitbestimmung, H. 15.9.2016.

Schmidt, S./Link, W./Wolf, R. (2007): Handbuch zur deutschen Außenpolitik VS Verlag für Sozialwissenschaften, https://books.google.de/books?id=fzy0qiyKd7AC.

Schulten, T./Brandt, T./Hermann, C. (2008): Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions. In: Transfer: European Review of Labour and Research 14, H. 2, S. 295–311.

Schulten, Thorsten/Alsos, Kristin/Burgess, Pete/Pedersen, Klaus (2012): Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom. In: Euro pean Federation on Public Service Unions [cited 13 August 2014]. Available from Internet: http://www. epsu. org/IMG/pdf/EPSU_Report_final. pdf.

Seibold, Bettina/Schwarz-Kocher, Martin/Dispan, Jürgen/Richter, Ursula (2010): Betriebsratshandeln im Modus arbeitsorientierter Innovationsprozesse. In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 95–102.

Seyboth, Marie/Thannisch, Rainald (2008): Zukunftsfaktor Mitbestimmung. In: WSI-Mitteilungen 9, S. 519–522.

Sick, Sebastian (2015a): Mitbestimmungsfeindlicheres Klima. Unternehmen nutzen ihre Freiheiten-Arbeitnehmer werden um ihre Mitbestimmungsrechte gebracht. Mitbestimmungsförderung Report.

Sick, Sebastian (2015b): Der deutschen Mitbestimmung entzogen. Unternehmen mit ausländischer Rechtsform nehmen zu. Hrsg. v. Hans-Böckler-Stiftung (Mitbestimmungsförderung Report, 8), http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2015_8.pdf (Abruf am 01.10.2016).

Sick, Sebastian/Pütz, Lasse (2011): Der deutschen Unternehmensmitbestimmung entzogen. Die Zahl der Unternehmen mit ausländischer Rechtsform wächst. In: WSI-Mitteilungen, H. 1, S. 34–40 (Abruf am 02.10.2016).

Sperling, Hans Joachim/Wolf, Harald (2010): Zwischen Sicherung und Gestaltung-Varianten mitbestimmter Innovation in der Industrie. In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 79–86.

Stabstelle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (2011): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. Laufende Projekte 2010/2011, http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2013/panorama4521.pdf (Abruf am 21.11.2016).

Stettes, Oliver (2007a): Die Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln 34, H. 1, S. 1–15.

Stettes, Oliver (2007b): Die Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat– Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: IW-Trends 1, S. 1–15.

Streeck, Wolfgang/Briam, Karl-Heinz/Murmann, Klaus/Schulte, Dieter/Auer, Frank von/Mohn, Reinhardt (1998): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen, Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung (Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen).

The Equator Principles Association (2011): The Equator Principles, http://www.equator-principles.com/ (Abruf am 21.11.2016).

the public eyes awards (2016): Hall of Shame, http://publiceyeawards.ch/de/hall-of-shame/ (Abruf am 04.11.2016).

The World Bank Group (2007): Environmental, Health, and Safety Guidelines, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/our+approach/risk+management/ehsguidelines (Abruf am 21.11.2016).

The World Bank Group (2016): Safeguard Policies, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html (Abruf am 21.11.2016).

Umweltbundesamt (2016): Umweltfreundliche Beschaffung, http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung (Abruf am 07.11.2016).

United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner (2011): Implementing the United Nations "Protect", "Respect" and "Remedy" Framework. United Nations Organization, New York, Geneva, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

United Nations Principles for Responsible Investment (2016): The Six Principles, https://www.unpri.org/about/the-six-principles (Abruf am 13.09.2016).

urgewald (2015): Die Schattenseite der KfW. Finanzierung zu Lasten von Mensch und Umwelt (Abruf am 01.11.2016).

VENRO (2011): VENRO Positionspapier zum G20-Gipfel in Cannes, http://www.venro.org/fileadmin/Presse-Downloads/2011/November/VENRO_Positionspapier_G20.pdf (Abruf am 21.11.2016).

Vilmar, Fritz (1973): Strategien der Demokratisierung, Darmstadt, Neuwied: H. Luchterhand (Sammlung Luchterhand, 53).

Viner, J. (1950): The customs union issueCarnegie Endowment for International Peace, https://books.google.de/books?id=GhTUAAAAMAAJ.

Vitols, Sigurt (Hrsg.) (2015): Long-term investment and the Sustainable Company. A stakeholder perspective. Goodcorp NetworkETUI (Sustainable Company book series, 3), https://books.google.de/books?id=pkwoCwAAQBAJ.

Vogel, David (2005): The market for virtue. The potential and limits of corporate social responsibility, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Waleson, Joshua (2015): Corporate Social Responsibility in EU Comprehensive Free Trade Agreements. Towards Sustainable Trade and Investment. In: Legal Issues of Economic Integration 42, H. 2, S. 143–174.

Waring, Peter/Lewer, John (2004): The Impact of Socially Responsible Investment on Human Resource Management. A Conceptual Framework. In: Journal of Business Ethics 52, H. 1, S. 99–108.

We Expect Better (2016): Petition - We Expect Better., http://www.weexpectbetter.org/petition (Abruf am 08.11.2016).

Werner, Jörg-Richard/Zimmermann, Jochen (2005): Unternehmerische Mitbestimmung in Deutschland: Eine empirische Analyse der Auswirkungen von Gewerkschaftsmacht in Aufsichtsräten. In: Industrielle Beziehungen / The German Journal of Industrial Relations 12, H. 3, S. 339–354.

Ziegler, Astrid/Gerlach, Frank (2010): Das deutsche Modell auf dem Prüfstand. Innovationen in der Krise. In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 63–70.

Zugehör, Rainer (2003): Die Zukunft des rheinischen Kapitalismus. Unternehmen zwischen Kapitalmarkt und Mitbestimmung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Forschung Soziologie, 180).

Zweites Deutsches Fernsehen (2016): EU-Kanada-Handelsvertrag: Es ist vollbracht: CETA-Abkommen unterzeichnet - heute-Nachrichten. Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), http://www.heute.de/freihandelsabkommen-ceta-zwischen-kanada-und-der-eu-wird-unterzeichnet-45794898.html (Abruf am 15.11.2016).

Zwick, Thomas (2003): Works councils and the productivity impact of direct employee participation, Mannheim:

Das deutsche Mitbestimmungsmodell kann vor dem Hintergrund seiner positiven demokratischen und wirtschaftlichen Wirkungen für andere am Weltmarkt beteiligte Nationen von Interesse sein. In der Studie wird daher untersucht, wie die Bundesregierung die betriebliche und Unternehmensmitbestimmung in ihrer Außenwirtschaftspolitik systematischer als bisher berücksichtigen kann, um das Mitbestimmungsmodell im Ausland bekannter zu machen.

Dazu werden konkrete Ansatzmöglichkeiten und Vorschläge unterbreitet, wie das deutsche Mitbestimmungssystem im Ausland unterstützt und in global operierenden deutschen Unternehmen über die deutschen Grenzen hinaus effektiv umgesetzt werden kann. Für den Erhalt des bewährten Systems innerhalb Deutschlands sollte zudem Klarheit darüber bestehen, welche Auswirkungen bevorstehende Handelsabkommen auf die Mitbestimmung haben könnten.

ISSN 2509-2359