

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Ute Koczy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/9567 –**

Soziale und ökologische Offenlegungspflichten für Unternehmen regeln

A. Problem

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag die Bundesregierung auf, Unternehmen gesetzlich zu verpflichten, Informationen zu sozialen und ökologischen Aspekten ihrer Geschäftstätigkeit zu veröffentlichen und dabei zu prüfen, inwieweit insbesondere Informationen in Bezug auf Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz und zur sozialen Sicherung für jedes Land veröffentlicht werden können. Informiert werden soll dabei auch über Zulieferer, Produktherkunft und -lebenszyklus, Handelsstrukturen, Produktionsstandorte und Produktionsbedingungen in den Zuliefererbetrieben sowie im Falle rohstofffördernder Unternehmen die Mengen geförderter Rohstoffe sowie die Höhe von Förderlizenzen. Die Regierung soll ferner prüfen, inwieweit Sanktionen für den Fall von Verstößen gegen die Offenlegungspflichten festgelegt werden können. Auf internationaler Ebene soll sich die Bundesregierung dem Willen der Fraktion zufolge für umfassende Offenlegungspflichten weltweit einsetzen und dadurch zur Schaffung eines globalen Standards für Transparenz und sozial und ökologisch verträgliches Wirtschaften beitragen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/9567 abzulehnen.

Berlin, den 26. September 2012

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Tom Koenigs
Vorsitzender

Jürgen Klimke
Berichterstatter

Ullrich Meßmer
Berichterstatter

Annette Groth
Berichterstatterin

Serkan Tören
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Jürgen Klimke, Ullrich Meßmer, Annette Groth, Serkan Tören und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/9567** in seiner 178. Sitzung am 10. Mai 2012 beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag die Bundesregierung auf, Unternehmen gesetzlich zu verpflichten, Informationen zu sozialen und ökologischen Aspekten ihrer Geschäftstätigkeit zu veröffentlichen und dabei zu prüfen, inwieweit insbesondere Informationen in Bezug auf Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz und zur sozialen Sicherung für jedes Land veröffentlicht werden können. Informiert werden soll dabei auch über Zulieferer, Produktherkunft und -lebenszyklus, Handelsstrukturen, Produktionsstandorte und Produktionsbedingungen in den Zuliefererbetrieben sowie im Falle rohstofffördernder Unternehmen die Mengen geförderter Rohstoffe sowie die Höhe von Förderlizenzen. Die Regierung soll ferner prüfen, inwieweit Sanktionen für den Fall von Verstößen gegen die Offenlegungspflichten festgelegt werden können. Auf internationaler Ebene soll sich die Bundesregierung dem Willen der Fraktion zufolge für umfassende Offenlegungspflichten weltweit einsetzen und dadurch zur Schaffung eines globalen Standards für Transparenz und sozial und ökologisch verträgliches Wirtschaften beitragen.

Die Fraktion erläutert in ihrem Antrag, dass die bisherigen Berichtspflichten nach deutschem und EU-Recht nicht ausreichend seien, um konkrete und verbindliche Berichte über die sozialen und ökologischen Bedingungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen zu gewährleisten. Auch im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen sei eine gesetzliche Offenlegungspflicht zu nicht finanziellen Leistungsindikatoren notwendig. Bisherige Argumente gegen die Offenlegungspflicht bezögen sich im Wesentlichen auf Kosten und Verwaltungsaufwand. Diese seien in vielen Fällen jedoch nicht stichhaltig, da die relevanten Daten von der überwiegenden Anzahl der Unternehmen bereits jetzt erhoben würden. Es sei auch im Interesse der Betriebe, eine klare Übersicht über ökologische und sozialpolitische Bedingungen ihrer Geschäftstätigkeit zu haben. Transparenz des Handelns des Staates und von Unternehmen im Hinblick auf die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihres Handelns sei notwendige Voraussetzung für die Meinungs- und Willensbildung und die demokratische Kontrolle in einem lebendigen demokratischen Rechtsstaat.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/9567 in seiner 92. Sitzung und der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** in seiner 77. Sitzung am 26. September 2012 beraten. Beide Ausschüsse empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD Ablehnung.

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/9567 in seiner 99. Sitzung, der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** in seiner 75. Sitzung, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 108. Sitzung, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** in seiner 78. Sitzung, der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** in seiner 72. Sitzung und der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** in seiner 65. Sitzung am 26. September 2012 beraten. Sie empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 66. Sitzung am 26. September 2012 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, man wolle mit diesem Antrag die bisherigen freiwilligen Regelungen verbindlich machen, so dass es zu klaren Berichten komme bezüglich der Menschenrechtssituation und der ökologischen Standards für Unternehmen. Es gehe auch darum, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, weil einige Unternehmen an Vorgaben hielten, andere aber nicht. Das verzerre den Wettbewerb. Gerade im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft sei es wichtig, voranzukommen. Es gebe viele Vorfälle, über die berichtet werde, zum Beispiel die Problematik der Textilindustrie in Südindien, wo europäische Unternehmen wie H&M einkauften bei Unternehmen, die Sklavenarbeit von jungen Mädchen nutzten. Das werde dem Verbraucher aber nicht offengelegt und sei von außen nicht erkennbar. Dies mache deutlich, wie wichtig eine Offenlegungspflicht für die Art der Produktion sei, wenn man die Situation der Menschenrechte verbessern wolle. Der Antrag sehe ausdrücklich ein Verbraucherinformationsrecht vor, sodass man Auskünfte von Unternehmen verlangen könne. Eine andere rechtliche Frage sei die der Unternehmenshaftung für Menschenrechtsverletzungen, die sie verschuldet haben. Das gehe über das von Zulieferern hinaus. Da müsse man an anderer Stelle drüber reden. Nicht jedes Instrument sei zu jeder Materie das richtige Werkzeug. Wichtig sei hier

der Informationsanspruch. Wenn die Verbraucher ein Bewusstsein für die Produktionsprozesse entwickelten, könnten sie gegenwärtig nichts damit anfangen, da sie entweder die Informationen nicht bekämen oder beliebig belogen würden. So habe zum Beispiel Lidl vor einiger Zeit in seiner Produktpalette Produkte gehabt, die ausdrücklich damit beworben wurden, dass sie „ohne Kinderarbeit hergestellt“ worden seien. Eine Verbraucherschutzorganisation sei dem nachgegangen und habe nachgewiesen, dass das Produkt durchaus mit Kinderarbeit hergestellt worden sei. Im Rahmen der Freiwilligkeit bleibe das Lügen aber ohne Konsequenz und der Verbraucher, der bewusst handeln wolle und bereit sei, für Produkte ohne Kinderarbeit 10 bis 20 Prozent mehr zu bezahlen, werde in seinen Handlungsmöglichkeiten und seinem Wunsch, sich ethisch vernünftig zu verhalten, eingeschränkt. Auch bei H&M habe es umfangreiche Schiffs-lieferlisten aus den einschlägigen Unternehmen und Gebieten, gegeben, wo Mädchen Jahre lang in Sklavenarbeit gesteckt würden. H&M sage seinen Kunden aber nicht, welche Produkte dies sind und wie sie hergestellt wurden. Da gebe es keine Lüge, sondern einfach keine Information. Deswegen sei es wichtig, mehr Transparenz zu schaffen. Ansonsten sei das Reden über die Unternehmensverantwortung auf freiwilliger Basis letztendlich auch leeres Gewäsch, im Zweifelsfall sogar Betrug am Verbraucher und nicht nur an den Menschen, deren Menschenrechte bei der Herstellung mit Füßen getreten wurden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** verwies auf den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, der sich in der Vergangenheit bereits mehrfach mit den Möglichkeiten einer Verbesserung der Nachhaltigkeitsberichterstattung befasst habe. Konkret sei es dabei um den vom Rat für nachhaltige Entwicklung entwickelten deutschen Nachhaltigkeitskodex gegangen. Anliegen des Rates sei es, mit dem deutschen Nachhaltigkeitskodex die Nachhaltigkeitssätze von Unternehmen sichtbar und Nachhaltigkeit zu einer wirkungsvollen Orientierung für die gesamte Wirtschaft und den Kapitalmarkt zu machen. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Nachhaltigkeitsberichterstattung gebe es also bereits in Deutschland, wenn auch auf freiwilliger Basis. Darauf werde im Antrag aber nicht hingewiesen. Vor dem Hintergrund des deutschen Nachhaltigkeitskodex habe man sich eindeutig dafür ausgesprochen, dass die Nachhaltigkeitsberichterstattung eine freiwillige Angelegenheit der Unternehmen sei und auch bleiben solle. Nachhaltigkeit könne nicht verordnet werden. Vielmehr sei es wichtig, dass Unternehmen, egal wie groß sie sind, erkennen, dass sie hiermit auch auf sich selbst aufmerksam machen können, auf ihre Produkte, auf ihre Verantwortung. Vor dem Hintergrund, dass es im Bereich nachhaltige Entwicklung oder Nachhaltigkeit keinen Gleichklang der Elemente Ökonomie, Ökologie und Soziales gebe, wäre eine Berichtspflicht zudem problematisch, da nicht klar erkennbar wäre, ab welchem Punkt ein Unternehmen nicht mehr nachhaltig oder doch nachhaltig sei. Die Fraktion der CDU/CSU ziehe daher eine freiwillige Berichterstattung vor. Mit einer Berichtspflicht bestehe zudem die Gefahr, dass ein neuer Papiertiger geschaffen werde – dies sagten zum Beispiel die Kammern – der dann abgearbeitet werden müsse. Effektiver sei deshalb die freiwillige Basis, da die Unternehmen dann auch voller Überzeugung über das berichteten, was sie im Rahmen ihrer Verantwortung gemacht haben. Ansonsten gebe es eine

Überforderung von Unternehmen und eine problematische Wettbewerbssituation, also Wettbewerbsnachteile, wenn zum Beispiel die Produktionsbedingungen auch der Zulieferunternehmen offengelegt werden müssen. Damit seien Kosten verbunden. Zudem seien die Bedingungen schwer zu kontrollieren. Das bringe so lange Wettbewerbsnachteile mit sich, wie der deutsche und europäische Verbraucher für diese Fragen noch nicht genügend sensibilisiert ist. Man brauche zunächst eine gesamtwirtschaftliche Diskussion über diese Verhaltensweisen der Verbraucher, was soziale Verantwortung betreffe, was auch die Textilproduktion in Entwicklungsländern betreffe und ihren sozialen Hintergrund. Wenn der Verbraucher dann wisse, dieses oder jenes sei unsozial oder sozial produziert, könne er sich entscheiden, welches Produkt er kaufen wolle. Grundsätzlich halte man in manchen Punkten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel bei Zahlungen von Rohstoffkonzernen an ausländische Regierungen, eine Berichtspflicht für grundsätzlich sinnvoll, aber aus Wettbewerbsgründen glaube man, dass man das nur auf europäischer Ebene tun solle. Die EU-Kommission hat dies ja im Bereich von Zahlungen der Rohstoffkonzerne an ausländische Regierungen bereits vorgeschlagen. Als Entwicklungspolitiker finde ich, dass man darüber zumindest nachdenken sollte. Entsprechend dem gültigen Wettbewerbsrecht seien unwahre Behauptungen unwahre Behauptungen und die Unternehmen seien gehalten, zutreffende Informationen über deren Produkte und deren Herstellung weiter zu geben. Wer lüge, auch in der öffentlichen Darstellung seiner Produkte, dem könne man zu Leibe rücken. Den Antrag lehne man deshalb ab.

Die **Fraktion der FDP** betonte, der Antrag setze eher auf ein Sanktionssystem während die Liberalen ein Freiwilligkeitssystem befürworteten, das dann auch zu einer Akzeptanz bei den Unternehmen führe. Freiwilligkeit sei der richtige Weg. Mit einem Sanktionssystem schrecke man Unternehmen und Verbraucher eher ab. Deshalb lehne man den Antrag ab. Seit dem 6. Oktober 2010 habe die Bundesregierung auch eine Strategie vorgelegt und entsprechend für ein Förder- und Qualifizierungsprogramm bis zu 36 Mio. Euro bereitgestellt. Das seien Maßnahmen, mit denen man mittelständische und kleinere Unternehmen für das Mitmachen gewinne.

Die **Fraktion der SPD** legte dar, die Verbraucher würden nicht verunsichert, sondern sie würden öfter aufgeschreckt, wenn sie Berichte hören über die Arbeitsbedingungen und die Bereiche, die große Konzerne teilweise nutzen, um ihre Produkte anzubieten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe das Problem mit H&M bereits angesprochen. Und auch die Frage der Freiwilligkeit sei schon angesprochen worden. Man sei selbstverständlich dafür, auch die Freiwilligkeit zu fördern und zu entwickeln, aber wenn man sich die in Europa definierten großen Betriebe, die eine Anzahl von rund 42 000 ausmachen, ansehe, sehe man, dass sich von diesen nur rund 2 500 an der freiwilligen Veröffentlichung und der entsprechenden Richtlinie beteiligen. Man würde also die gutwilligen Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen schützen, wenn man die übrigen 40 000 Betriebe dazu bekommen könnte, ebenfalls in den Geschäftsberichten über ihre Nachhaltigkeit zu berichten. Es gehe in dem Antrag nicht darum, alles nur sanktionsbewehrt zu machen, sondern zunächst die Berichtspflicht im Rahmen der Geschäftsberichterstattung der Unternehmen zu erweitern. Die deutsche Bundesregierung handhabte dies bereits gemeinsam mit der

britischen und französischen, so dass es nur logisch wäre, wenn es diese Transparenz auch innerhalb der Wirtschaft gebe. Man brauche Transparenz in den Bereichen Nachhaltigkeit, Rohstoffe und Arbeitsbedingungen. In dieser Frage sollten sich die Unternehmen nicht weiter isolieren. Im Übrigen müsse die Fraktion der CDU/CSU, die den Begriff der Nachhaltigkeit so exzessiv benutze, dann auch darlegen, was dieser denn eigentlich bedeute. Produktion und Verbrauch seien nur dann nachhaltig, wenn nachvollziehbar sei, dass auch unter bestimmten Bedingungen produziert worden ist. So sei zum Beispiel vor einer Woche bei einer Preisverleihung an die Organisation „Children for a better life“ ein junger Mann aufgetreten, der eine Streichholzschachtel aufgemacht und erklärt habe, dass in Nordindien Kinder zwölf Stunden am Tag solche Streichholzschachteln füllen müssten. Mit diesem giftigen Zeug, was vorne dran ist. Wenn dies so ist, dann sei dies nicht nachhaltig. Es gebe aber auch keine Sanktionen für diejenigen, die dieses Produkt verkaufen. Auch glaube man nicht, so die Fraktion der SPD, dass es eine Konkurrenz gebe zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Menschenrechten. Und wenn es sie doch gebe, dann hätten die Menschenrechte eindeutig immer Vorrang. Im letzten Jahr sei eine Delegation des Ausschusses im Ost-Kongo und in Ruanda gewesen und habe sich angeschaut, wie einfach es eigentlich ist – durch einen sogenannten genetischen Fingerabdruck – von der Quelle bis zum Veräußerer nachzuweisen,

woher das Produkt kommt. Das sei nicht mit hohen Kosten belastet, sondern es sei machbar und denkbar. Man sehe deshalb nicht, warum man die Entscheidung den Unternehmen überlassen solle und warum man deren Akzeptanz brauche. Im normalen deutschen Strafrecht versuche man auch nicht, einen Täter, der das Strafgesetz nicht akzeptiert, zu überzeugen, sondern er bekomme Sanktionen. Im Übrigen seien viele Unternehmen schon viel weiter und sähen das als einen positiven Standortfaktor. Die Amerikaner machten es den Europäern vor. Was dort in dieser freiesten Marktwirtschaft, die man sich überhaupt vorstellen könne, passiere, um zu untersagen und zu sanktionieren, sei beispielhaft. Ohne einen gewissen Zwang und ohne eine gewisse Androhung von Sanktionen werde man dieses Problem der nachhaltigen Produktion für die Menschen, insbesondere in den Herkunftsländern, nicht in den Griff bekommen. Dem Antrag werde man deshalb zustimmen.

Die **Fraktion DIE LINKE**, führte aus, sie finde den Antrag sehr gut und werde ebenfalls zustimmen. Es sei aber bedauerlich, dass darin nicht gefordert werde, eine Verbandsklage im Hinblick auf menschenrechtverletzende Unternehmen einzuführen oder anzustreben. Nur wenn es gelinge, Unternehmen, die gegen internationale Standards verstoßen auch zur Rechenschaft zu ziehen, könne den Betroffenen direkt geholfen werden.

Berlin, den 26. September 2012

Jürgen Klimke
Berichtersteller

Ullrich Meßmer
Berichtersteller

Annette Groth
Berichterstellerin

Serkan Tören
Berichtersteller

Volker Beck (Köln)
Berichtersteller

