

Nachhaltigkeit in komplexen Wertschöpfungsketten

Geringes Drohpotenzial: Schwierige Durchsetzung von freiwilligen Standards

Aufgrund der hohen Komplexität vieler Wertschöpfungsketten ist es schwierig zu überblicken, unter welchen Bedingungen Rohstoffe oder Vorprodukte erstellt wurden. Freiwillige Initiativen werden die damit verbundenen Probleme ohne nationale und auch internationale Regulierung nicht lösen können.

Von Friedel Hütz-Adams

Die Wertschöpfungsketten vieler Alltagsprodukte sind heutzutage wesentlich schwieriger nachzuvollziehen als in früheren Jahren. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen enthalten selbst Alltagsprodukte mittlerweile Dutzende verschiedene Rohstoffe. Allein ein Mobiltelefon besteht beispielsweise aus rund 40 Stoffen, der größte Teil davon Metalle. Zum anderen gibt es eine Aufspaltung der Produktherstellung in viele verschiedene Stufen, die von unterschiedlichen Firmen und oft in unterschiedlichen Staaten ausgeführt werden. Um beispielsweise nachvollziehen zu können, welchen Weg Kobalt von der Mine bis zum Akku eines Notebooks genommen hat, müssen unter Umständen mehr als ein Dutzend Schritte erfasst werden.

Selbst bei Produkten mit kürzeren Wertschöpfungsketten bestehen große Probleme, wie das Beispiel Kakao belegt. Viele Schokoladenhersteller verarbeiten gar keine Kakaobohnen mehr, sondern beziehen nach ihren Wünschen hergestellte Schokolade von Vorlieferanten, die in der Regel Kakao aus verschiedenen Anbauregionen miteinander vermischen, um eine bestimmte Geschmacksrichtung zu erzielen. Die Verarbeiter erwerben ihren Rohstoff von international operierenden Zwischenhändlern oder über die Börse. Der gehandelte Kakao wiederum wurde zum größten Teil von rund 5,5 Millionen Kleinbauern geerntet. Vor allem in den Anbauregionen Westafrikas geht es vielen Bauern sehr schlecht und Hunderttausende Kinder arbeiten auf den Plantagen unter Bedingungen, die ihre Gesundheit gefährden und einen Schulbesuch oftmals verhindern.

Schwacher internationaler Rechtsrahmen

Durch die komplexen Wertschöpfungsketten ist es schwierig, bei Missständen juristisch festzustellen, wer für deren Behebung zuständig ist. Die Konzerne, die die Endprodukte her-

stellen, weisen häufig die Verantwortung für solche Missstände von sich und verweisen auf ihre Lieferanten. Diese wiederum klagen oft, dass in immer neuen Verhandlungsrunden die Preise für die von ihnen hergestellten Produkte so weit gedrückt werden, dass eine Einhaltung aller gesetzlichen Bestimmungen und die Zahlung von menschenwürdigen Löhnen gar nicht mehr möglich ist und dass ihre Abnehmer dies wüssten.

Dabei gibt es internationale Abkommen, die eigentlich die schlimmsten Missstände verhindern sollen. Bereits in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 wurde festgehalten, dass alle Menschen das Grundrecht auf „gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen“ besitzen. Weiter heißt es: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet“ (Artikel 23-25). Doch diesen sehr allgemeinen Erklärungen fehlen Umsetzungsbestimmungen.

Um verbindliche Regeln zu schaffen, wurde daher die im Jahr 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (ILO) immer wichtiger. In dieser Sonderorganisation der Vereinten Nationen entwickeln Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften, Regierungen und Arbeitgebern aus 183 Staaten, darunter alle großen und wirtschaftlich bedeutenden Länder, gemeinsam Mindeststandards, die in allen Beschäftigungsverhältnissen durchgesetzt werden sollen. Von den vielen verabschiedeten Konventionen wurden acht zu sogenannten Kernarbeitsnormen zusammengefasst, die für alle ILO-Mitgliedsländer verbindlich sind.

Nationale Gesetze oft nicht durchgesetzt

Die ILO hat jedoch weder Sanktionsmöglichkeiten gegen die Unternehmen, die die Konventionen brechen, noch gegen die Unternehmen, die unter Bruch der ILO-Konventionen hergestellte Produkte kaufen. Auch die Weigerung von Regierungen, die Konventionen in ihrem Herrschaftsbereich durchzusetzen, kann nicht sanktioniert werden.

Neben den Konventionen der ILO gibt es eine Vielzahl von weiteren Regulierungen, die von Unterorganisationen der Vereinten Nationen erlassen wurden. Das Regelwerk umfasst sowohl den Umweltsektor als auch beispielsweise die Rechte indigener Völker. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat ebenfalls Richtlinien für Unternehmen entworfen. Allen diesen Bestimmungen gemein ist, dass es bei Verstößen an Sanktionsmechanismen mangelt.

Auch die Regierungen der Staaten, in denen die Rohstoffe abgebaut und zu Endprodukten weiterverarbeitet werden, →

„Freiwilligkeit führt nur zu zögerlichem Handeln.“

haben eine Vielzahl von Gesetzen erlassen, die soziale und ökologische Mindeststandards festlegen. Doch vielen Regierungen mangelt es entweder an der Fähigkeit, die eigenen Gesetze durchzusetzen, oder an dem Willen dazu. Beispielsweise hat die Regierung der Demokratischen Republik Kongo, wo rund die Hälfte des weltweiten Kobaltabbaus stattfindet, derzeit nur sehr geringen Einfluss auf das, was in den Minen des Landes passiert. Zugleich ist man jedoch bereit, in einem von Korruption durchsetzten Regierungssystem beide Augen zuzudrücken, wenn Gegenleistungen für die Verantwortlichen der Aufsichtsbehörden da sind. Doch selbst in wesentlich besser funktionierenden Staaten werden bestehende Gesetze oft nicht durchgesetzt, da man Investoren anlocken will und Angst hat, Arbeitsplätze zu gefährden.

Unterschiedliches Drohpotenzial

Eine Hoffnung in der Debatte über die Durchsetzung von Mindeststandards ist, dass Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie Konsumentinnen und Konsumenten nach Berichten über Missstände Druck aufbauen und Änderungen verlangen. Doch das Druckpotenzial ist je nach Produkt sehr unterschiedlich. Eine Kampagne zum Thema Kakao ist beispielsweise gut vermittelbar, da der Weg von der Bohne zur Schokoladentafel relativ kurz ist. Wesentlich komplizierter ist es jedoch, eine nachvollziehbare Linie von Missständen in einer bestimmten kongolesischen Mine über Fabriken in China bis hin zu einem in Deutschland verkauften Notebook zu ziehen. Hinzu kommt, dass die Konsumentinnen und Konsumenten viel eher bereit sind, sich über das Alltagsprodukt Schokolade Gedanken zu machen als über allenfalls alle paar Jahre angeschaffte Notebooks.

Abgesehen von moralischen Fragen ist die Situation bei diesen beiden Produkten auch für Unternehmen grundsätzlich unterschiedlich. Die Missstände im Kakaosektor sind in Westafrika derzeit am eklatantesten und ausgerechnet von dort stammen 90 Prozent des in Deutschland verbrauchten Kakao, für den es auf dem Weltmarkt keinen Ersatz gibt. Wenn eine Kampagne demnach Unternehmen so unter Druck setzt, dass diese Geschäftseinbußen befürchten müssen, sind sie dazu gezwungen in Westafrika in Verbesserungen zu investieren. Bei

den Notebooks dagegen wissen sie, dass der Nachweis ihrer Verantwortung für Missstände wesentlich schwieriger ist. Zudem können sie bei Kampagnen über die Zustände in bestimmten Fabriken schnell auf andere Lieferanten ausweichen.

Einige Unternehmen vertrauen bei Berichten über Missstände außerdem darauf, dass ihr Markenname so stark ist, dass sie keine Einbrüche beim Verkauf ihrer Produkte befürchten müssen.

Ruggie: Kritische Stimme der Vereinten Nationen

In den vergangenen Jahren intensivierte sich die Debatte darüber, ob Unternehmen unabhängig von den Gesetzen beziehungsweise der Durchsetzung von nationalen Gesetzen Mindeststandards einhalten sollten. Eine kontrovers diskutierte Frage ist dabei, ob Unternehmen solche Mindeststandards auf freiwilliger Basis einhalten sollen oder ob sie angesichts eklatanter Missstände in vielen Wertschöpfungsketten gesetzlich dazu verpflichtet werden sollten.

Um diese Debatte voranzutreiben, wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen mit John Ruggie ein Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte eingesetzt. Ruggie sieht an erster Stelle die Regierungen in der Pflicht, wenn es um die Einhaltung der Menschenrechte geht – auch bei der Durchsetzung dieser in der Wirtschaft. Eine von Ruggie vorgenommene Auswertung von mehr als 300 Berichten über Menschenrechtsverletzungen kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaft ebenso eine erhebliche Verantwortung für Missstände in eigenen Produktionsanlagen sowie in denen der Zulieferer trägt.

Ruggie verlangt daher, dass die Unternehmen unabhängig vom Verhalten der Regierungen die Abschaffung der Kinderarbeit, der Sklaverei und der Zwangsarbeit sowie das Recht auf eine sichere Arbeitsumgebung durchsetzen. Über die Arbeitsrechte hinaus betont er insbesondere das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Bildung und soziale Sicherheit als grundlegende Menschenrechte.

Dabei sollen sich die Unternehmen nicht hinter die Verantwortung des Staates zurückziehen und jede Komplizenschaft mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren beim Bruch von Menschenrechten vermeiden. Ein zentraler Begriff in der Argumentation von Ruggie ist die Sorgfaltspflicht („due diligence“). Er verlangt, dass Unternehmen in ihrer täglichen Geschäftspraxis Mechanismen aufbauen, die gewährleisten, dass in allen Geschäftsabläufen nationale Gesetze und grundsätzliche Menschenrechte eingehalten werden.

Genügen freiwillige Standards?

Die Debatte rund um den Kakaomarkt belegt, dass Selbstverpflichtungen der Unternehmen oft wenig wirkungsvoll sind. Die Probleme in den Anbauländern sind bei den Verarbeitern des Kakao schon lange bekannt. Als im Jahr 2001 in den USA

ein Gesetz drohte, mit dem die Einfuhr von Schokolade aus Gebieten mit massiven Formen der Kinderarbeit verboten werden sollte, setzte eine intensive Lobbykampagne der Kakao- und Schokoladenverarbeiter ein und führte dazu, dass aus dem Gesetz eine freiwillige Vereinbarung wurde: das Harkin-Engel-Protokoll. Vereinbart wurde, bis zum Jahr 2005 die schlimmsten Formen der Kinderarbeit abzuschaffen, nicht jedoch ein umfassendes Vorgehen gegen Missstände im Kakaoanbau. Die Frist wurde nicht eingehalten und mehrfach verlängert, zuletzt auf das Jahr 2020 und auch die anderen Ziele wurden immer weiter verwässert.

Da der Ansatz, als Gesamtbranche auf freiwilliger Basis gemeinsam Änderungen durchzusetzen, weitgehend gescheitert ist, investieren einige Konzerne nun zweistellige Millionenbeträge in eine Verbesserung der Situation in den Anbaugebieten. Aus Sicht der aktiv gewordenen Unternehmen bedeutet dies jedoch einen Wettbewerbsnachteil. Ihre Produkte werden, wenn auch nur geringfügig, teurer als die der untätigen Wettbewerber, mit denen sie auf dem Supermarktregal konkurrieren müssen.

Diese Entwicklung ist symptomatisch für viele andere Sektoren. Im Bekleidungssektor beispielsweise begannen die ersten Kampagnen, in denen eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Zulieferfabriken hiesiger Konzerne gefordert wurde, vor rund 20 Jahren. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften benötigten Jahre, um ihr Anliegen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Eine Reihe von Unternehmen ist jetzt dabei, angesichts des steigenden Druckes durch die Beschäftigten und Kampagnen Verbesserungen in den Fabriken durchzusetzen. Dennoch beweisen immer neue Skandale, dass dies bisher erst in einem kleinen Teil der Branche zu Fortschritten geführt hat.

Im Metallsektor dagegen beginnt diese Diskussion erst langsam. Auch hier wurden freiwillige Initiativen mit schwammigen Zielen für verschiedenste Bereiche gegründet. Einige sind nur für ein einzelnes Metall zuständig, andere betreffen ganze Wertschöpfungsketten wie zum Beispiel den Schmucksektor. Doch ist der Fortschritt äußerst langsam und es fällt auf, dass gerade deutsche Unternehmen in vielen der Initiativen nicht an vorderster Front dabei sind. Zugleich versuchen viele Unternehmen und ihre Verbände, gesetzliche Bestimmungen für mehr Transparenz im Metallsektor zu verhindern.

Durchsetzungskraft entscheidet

Die Bilanz der freiwilligen Initiativen sowie der staatlichen Regelungsansätze ist sehr durchwachsen. Daher zeigt sich bei Hintergrundgesprächen mit Unternehmensvertretern häufig, dass einige von ihnen statt freiwilliger Ansätze gesetzliche Verpflichtungen fordern. Sie argumentieren, erst dann seien die Voraussetzungen, unter denen die Unternehmen arbeiten und ihre Preise gestalten, für alle gleich.

Allerdings vertreten sie in der Regel in ihren Branchen keineswegs die Mehrheit der Unternehmen und können sich

„Vorreiter können sich innerhalb der Unternehmensverbände nicht durchsetzen.“

darüber hinaus innerhalb der Unternehmensverbände nicht durchsetzen. Dies wiederum führt dazu, dass nicht branchenübergreifend gemeinsam nach Fortschritten gesucht wird, sondern viele Unternehmen erst einmal abwarten, ob Investitionen überhaupt notwendig sind. Dabei nehmen sie billigend in Kauf, dass in ihrer Zuliefererkette, für die sie rechtlich nicht verantwortlich sind, weiterhin große Missstände bestehen.

Beispielhaft für eine solche Entwicklung ist der Kakaosektor. Doch auch in anderen Bereichen lässt sich beobachten, dass Freiwilligkeit nur zu zögerlichem Handeln führt. Vertreter aus der Informationstechnologie-Branche räumen beispielsweise in nichtöffentlichen Debatten ein, dass der Dodd-Frank-Act bereits vor seiner Einführung wesentlich mehr bewegt hat als freiwillige Transparenzinitiativen im vergangenen Jahrzehnt. Den Unternehmen drohen ernsthafte Konsequenzen, wenn sie dem Gesetz nicht Folge leisten. Daher bereiten sie sich nun darauf vor, ihre Zuliefererkette zu verändern.

Zugleich aber versuchen sie auf internationaler Ebene, die Umsetzung des Dodd-Frank-Acts aufzuhalten oder zumindest die Bestimmungen zu verwässern. Gleiches zeigt sich beim massiven Widerstand der deutschen Industrie gegen die EU-Transparenzinitiative sowie gegen eine verbindlichere Berichterstattung über ihre Verantwortung im sozialen Bereich im Sinne einer Corporate Social Responsibility.

■ AUTOR + KONTAKT

Friedel Hütz-Adams ist Mitarbeiter des SÜDWIND-Instituts in Siegburg. Dort beschäftigt er sich mit sozialen und ökologischen Problemen bei der Förderung von Rohstoffen sowie mit den Reaktionen von Unternehmen auf Missstände.



SÜDWIND-Institut, Lindenstr. 58–60,
53721 Siegburg. Tel.: +49 2241 259-735,
E-Mail: huetz-adams@suedwind-institut.de

Copyright © 2012, IÖW und oekom Verlag. Die Nutzung des Artikels ist Abonnenten von Ökologisches Wirtschaften vorbehalten. Nachdruck und Vervielfältigung des Artikels einschließlich Speicherung und Nutzung auf optischen und elektronischen Datenträgern nur mit Zustimmung der Redaktion von Ökologisches Wirtschaften (<http://www.oekologisches-wirtschaften.de>).