

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 021, Oktober 2016

Mitbestimmung und Außenwirtschaftspolitik

Instrumente zur Sicherung und
Förderung der Mitbestimmung

Alison Schultz und Christoph Scherrer

Autorinnen und Autoren:

Alison Schultz, Studentin des M.A. 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.

ISSN 2509-2359

© 2016 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

Einleitung.....	4
Staatliche Instrumente zur Bekanntmachung der Mitbestimmung im Ausland.....	7
Auswärtiges Amt.....	7
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	9
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	12
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank).....	13
Potenzial und Wirkung von Investment- und Handelsabkommen.....	15
Die Rechten und Pflichten von Investor/innen.....	16
Liberalisierung des Dienstleistungssektors	17
Mitbestimmungsförderung durch öffentliche Beschaffung?.....	17
Eine Ausweitung der mitbestimmungsfreien Zone.....	18
Fazit Investitions- und Handelsabkommen	18
Literatur	19

Einleitung

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.

Im Zuge des Strukturwandels und des gestiegenen globalen Wettbewerbsdrucks wurde das deutsche Mitbestimmungssystem mit seinen weitgehenden Rechten sowohl zu betrieblicher als auch zu Unternehmensmitbestimmung von verschiedener Seite in Frage gestellt. Befürchtungen, dass weitreichende Mitbestimmungsrechte zu Wettbewerbsnachteilen in der globalisierten Weltwirtschaft führten, erwiesen sich jedoch als unbegründet: So konnten Behauptungen, wonach die deutsche Form der Unternehmensmitbestimmung zu teuer sei und eine effektive Aufsichtsratsarbeit verhindere, Investor/innen das deutsche Mitbestimmungsmodell als Risikofaktor bewerteten und es damit Innovation und Wirtschaftswachstum hemme, in empirischen Studien nicht bestätigt werden.

Ganz im Gegenteil hat sich das deutsche System gerade im Strukturwandel und während globaler Krisen als förderlich dabei erwiesen, sich an neue Gegebenheiten anzupassen und wirtschaftliche Unsicherheit abzumildern. Abgesehen vom demokratischen Gebot einer Beteiligung der Beschäftigten weist die wissenschaftliche Literatur zahlreiche ökonomische Vorteile nach: So fördert Mitbestimmung eine kooperative Unternehmenskultur, eine stabile Belegschaft und höheren Wissensaustausch, was wiederum zu gesteigerter Innovationskraft und einer effektiveren Anwendung moderner Arbeitsformen beiträgt.

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 – insbesondere

beim Erhalt von Arbeitsplätzen – unterstützen. Gerade in Zeiten global mobilen Kapitals hilft die Einbindung von Beschäftigten in den Aufsichtsrat, langfristige Wachstums- und Beschäftigungsinteressen statt kurzfristiger renditeorientierter Anreize zu verfolgen und bietet so eine nachhaltige Alternative zum Shareholder-Modell. Dies gilt sowohl für die traditionellen Sektoren als auch – und im Besonderen – für die moderne, wissensbasierte Produktion, die von größerem Wissensaustausch und Einbindung der hochqualifizierten Mitarbeitenden ins Unternehmen profitiert. Die Funktionen der Mitbestimmung haben sich hierbei über die Zeit ausdifferenziert und gewandelt; ihre wissenschaftliche Bewertung – sowohl hinsichtlich demokratischer als auch hinsichtlich ökonomischer Aspekte – blieb gleichbleibend positiv.

Obwohl die Verdienste der Mitbestimmung breite Anerkennung finden, ist ihr Erhalt zunehmend unsicher: Zu den erschwerten globalwirtschaftlichen Bedingungen, dem Bedeutungsverlust des industriellen Sektors und dem Schrumpfen von Gewerkschaften kommen neue politische und rechtliche Rahmenbedingungen. Durch europäische Regelungen und die Öffnung des Marktes gegenüber ausländischen Gesellschaftsformen können Mitbestimmungsrechte bereits im aktuellen System umgangen werden. Dies könnte durch aktuelle Außenwirtschaftspolitik, insbesondere durch den Abschluss der Investitions- und Handelsabkommen weiter verschärft werden. Zu den möglichen Effekten dieser Abkommen auf die Mitbestimmung ist bis jetzt wenig bekannt.

Die Unsicherheit über den Erhalt der Mitbestimmung hat dazu geführt, dass von politischer Seite eine eher defensive Haltung vorherrscht: Während die Sorge um die Beibehaltung der Mitbestimmung durchaus diskutiert wird, ist die Idee, ein System, dem durchgehend positive Wirkungen bescheinigt werden, auszuweiten oder zu weltweiter Bekanntheit zu verhelfen, in der politischen Debatte überraschend wenig präsent. Dabei ist gerade für das von nationaler, europäischer und globaler Politik propagierte Ziel, Rechte der Lohnabhängigen weltweit zu verankern, ein weitreichendes Mitbestimmungsmodell ein vielversprechenden Ansatz. Mitbestimmung ist hierbei Ziel und Mittel zugleich: Während die Einbindung der Mitarbeitenden selbst ein Recht der Beschäftigten darstellt, können weitere fundamentale Rechte durch Mitbestimmung vor Ort effektiv und kontextabhängig durchgesetzt werden. Das deutsche Mitbestimmungsmodell könnte also, insbesondere vor dem Hintergrund seiner positiven wissenschaftlichen Bilanz, für andere am Weltmarkt beteiligte Nationen durchaus von Interesse sein.

Es sollte deshalb Ziel der Bundesregierung sein, die betriebliche und die Unternehmensmitbestimmung in ihre Außenwirtschaftspolitik einzubeziehen und zu versuchen, das Mitbestimmungsmodell auch über die Grenzen Deutschlands hinaus bekannt zu machen. Um hierfür konkrete Ansatzmöglichkeiten zu bieten, werden im Folgenden verschiedene Vorschläge unterbreitet, wie das deutsche Mitbestimmungssystem im Ausland bekannt gemacht und in global operierenden deutschen Unternehmen über die deutschen Grenzen hinaus effektiv umgesetzt werden kann. Für den Erhalt eines bewährten Systems innerhalb Deutschlands sollte außerdem Klarheit geschaffen werden, welche Auswirkungen bevorstehende Handelsabkommen auf die Mitbestimmung haben könnten. Dies soll anhand des mit Kanada ausgehandelten *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* erfolgen, da hier im Unterschied zur geplanten *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* der Vertragstext bereits vorliegt.

Staatliche Instrumente zur Bekanntmachung der Mitbestimmung im Ausland

Auswärtiges Amt

Für das Auswärtige Amt werden im Folgenden zwei Instrumente zur Förderung der Mitbestimmung behandelt: Der *Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)*, der im Rahmen der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* erstellt wird und kurz vor der Abstimmung steht, und die deutschen Botschaften, insbesondere ihre Sozialreferent/innen.

Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Nationalen Aktionsplan 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* sollen die Leitprinzipien von den unterzeichnenden Staaten in konkrete Politiken umgesetzt werden.

Der deutsche Nationale Aktionsplan kann, wenn passend ausgestaltet, über drei Kanäle die Mitbestimmung fördern:

Erstens kann er deutsche Unternehmen dazu verpflichten oder motivieren, betriebliche Mitbestimmung in Tochterunternehmen oder Zulieferbetrieben durchzusetzen. Wichtig ist hierbei, dass verbindliche Sorgfaltspflichten über die ganze Zulieferkette hinweg eingebunden werden.

Zweitens könnte eine Einbindung von Mitarbeiter/innen ausländischer Standorte in die Unternehmensmitbestimmung Unternehmen helfen, die Rechte Lohnabhängiger in anderen Teilen der Welt im Blick zu behalten.

Drittens ist die deutsche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans durchaus von Interesse für noch mit der Ausgestaltung beschäftigte Regierungen; enthaltene Regelungen zur Mitbestimmung könnten als Vorbild für andere Aktionspläne dienen und so außerhalb Deutschlands Diskussionen zur Verankerung von Mitbestimmung anregen.

Deutsche Botschaften und ihre Sozialreferent/innen

Um Informationen und konkrete Handlungsoptionen zur Mitbestimmung außerhalb Deutschlands zu bieten, können deutsche Botschaften als Beratungs- und Austauschforen dienen, die für unterschiedlichste Akteur/innen zugänglich sind. Die an 21 Botschaften angesiedelten Sozialreferent/innen sind hierbei sinnvolle Ansprechpartner/innen. Eine eigene im September 2016 durchgeführte Befragung der Sozialreferent/innen ergab, dass die Attaché/es – insbesondere diejenigen mit gewerkschaftlichem Hintergrund – sehr gut über das deutsche Mitbestimmungssystem informiert sind. Ein Hindernis, sich mit dem Thema Mitbestimmung im Gastland zu beschäftigen, sind oft die vielfältigen Aufgaben der Sozialreferent/innen. Als Vorschlag für die bessere Verbreitung des Themas im Rahmen der Botschaftsarbeit wird genannt, dass Stiftungen vor Ort (wie die Friedrich-Ebert-Stiftung) Veranstaltungen zum Thema anbieten könnten, bei denen die Attaché/es gerne als Expert/innen zur Verfügung stünden.

Zusätzlich zum Dialog mit den Partner/innen des Gastlandes sollten Botschaften eine Anlaufstelle für deutsche Unternehmen bieten, die sich für Mitbestimmung einsetzen möchten. 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 Außenhandelskammern 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.

Zudem ist die Zuteilung der Sozialreferent/innen an einzelne Botschaften vor allem historisch bedingt: 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, ein Sozialreferat.

Will sich das Auswärtige Amt effektiv für mehr Mitbestimmung einsetzen, ergeben sich somit zwei Aufgaben:

Erstens sollte ein verbindlicher und weitreichender *Nationale Aktionsplan* erstellt und politisch sinnvoll flankiert werden.

Zweitens sollte das Ziel der Durchsetzung der Rechte lohnabhängig Beschäftigter im Allgemeinen und die Förderung von Mitbestimmung im Speziellen als klares Ziel der Außenpolitik kommuniziert und die Kapazitäten der Sozialattaché/es an den Botschaften ausgebaut werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwendet zahlreiche Instrumente zur Außenwirtschaftsförderung. Im Folgenden wird eine Auswahl der Instrumente vorgestellt, die ein besonderes Potenzial bezüglich der Förderung von Mitbestimmungsrechten aufweisen.

Außenhandelskammern

Als Botschafterinnen der Mitbestimmung könnten Außenhandelskammern wirken, indem sie sich neu ansiedelnde oder bereits im Gastland tätige Unternehmen über Risiken der Unterdrückung der Rechte Beschäftigter und deren effektive Verhinderung im konkreten Landeskontext aufklären. Die Kammern des weltweiten Netzwerks könnten außerdem Auswahl und Akkreditierung lokaler Zertifizierungsstellen und Auditor/innen vornehmen. Analog zu den etablierten weitreichenden „Umweltdienstleistungen“ könnte hier ein Angebot für soziale Aspekte eingeführt werden. Die Außenhandelskammern könnten zudem ihre lokalen Datenbanken um Informationen zu sozialen Aspekten erweitern.

Germany Trade and Invest

Unterstützung bei Investitionen im Ausland erhalten deutsche Firmen auch über das Portal der Wirtschaftsförderungsgesellschaft *Germany Trade and Invest (GTAI)*. Mit relativ geringem Aufwand könnten in die bereits existierenden Strukturen Informationen zum Risiko der Verletzung der Rechte lohnabhängig Beschäftigter und Hinweise für deren Vermeidung integriert werden. Das Portal müsste hierzu die bisher rein wirtschaftlichen Meldungen, Analysen und Empfehlungen durch soziale ergänzen.

Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze

Eine weitere 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 Beschwerdefälle bezüglich der Einhaltung der Leitsätze entgegenzunehmen. Die Leitsätze enthalten eine Sorgfaltspflicht über die gesamte Lieferkette sowie ein Menschenrechtskapitel und greifen Fragen nach gerechter Entlohnung in transnationalen Unternehmen auf. Die Leitsätze sind ein freiwilliges Instrument, die Mitgliedsländer sind jedoch zur institutionellen und organisatorischen Durchsetzung verpflichtet. Dafür wurden Nationale Kontaktstellen eingerichtet, die 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.

Deutschlands Nationale Kontaktstelle ist zwar im BMWi angesiedelt, Entscheidungen werden jedoch in Abstimmung mit sieben anderen Ministerien im Ressortkreis getroffen. Seit der Einrichtung der Nationalen Kontaktstelle im Jahr 2001 sind trotz weitverbreiteten Verstöße gegen internationales Arbeitsrecht nur 29 Beschwerdefälle abgeschlossen worden; davon wurden 13 tiefgehend geprüft und 16 wegen Nichtzuständigkeit der deutschen Stelle oder mangelnder Hinweise auf einer Verletzung der Leitsätze abgelehnt. Nur in fünf der angenommenen Fälle (von denen vier direkt oder indirekt mit einer Verletzung von Mitbestimmungsrechten zu tun hatten) bewirkte die Schlichtung der Nationalen Kontaktstelle eine Lösung. Diese bestand aber wiederum meist nur aus eher vagen Bekundungen oder freiwilligen Selbstverpflichtungen des betroffenen Unternehmens. Von NRO-Seite wurde am bestehenden Verfahren außer der Freiwilligkeit die Langsamkeit, die Verschleppung von Fällen und die mangelnde Transparenz

beanstandet. Kritisiert wird außerdem der unzureichende Einfluss der Zivilgesellschaft – insbesondere der des globalen Südens.

Bei der Neuerung der Leitsätze 2011 bemühte man sich darum, das Verfahren transparenter zu gestalten. Die Einbindung von Stakeholder/innen in den Prozess und der Zugang zum Beschwerdeverfahren wurden vereinfacht. Damit die OECD-Leitsätze in Verbindung mit den Nationalen Kontaktstellen aber tatsächlich einen Rahmen bieten, in dem ein Multi-Stakeholder-Dialog entstehen kann, der die Bildung eines Bewusstseins für Beschäftigtenbelange im Unternehmen befördert, werden verschiedene Verbesserungswünsche geäußert: So wird erstens eine unabhängige Nationale Kontaktstelle 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 NROs eine bindende Geschäftsordnung vor, die klare Verfahrensregeln vorschreibt und verschiedene Gruppen miteinbezieht. Dem Problem der mangelnden Effektivität durch Freiwilligkeit könnte dadurch begegnet werden, dass Leitsätze mit anderen, verbindlichen Instrumenten gekoppelt werden. So könnte eine verbindliche (oder doch zumindest nach dem Comply-or-explain-Prinzip strukturierte) Einhaltung der Empfehlungen als Bedingung für Außenwirtschaftsförderung oder Exportkreditgarantien gelten.

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.

Für Exportkreditgarantien besteht bereits ab einem gewissen Umfang die Verpflichtung zu einer Prüfung ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Auswirkungen des Projekts. Dies geschieht mithilfe des *OECD Common Approach*, der von der OECD als Nachhaltigkeitsprüfung für Exportkredithilfen entwickelt wurde. Für Investitionsgarantien werden ab einem gewissen Umfang die *Performance Standards* der *International Finance Corporation* und die sektorenspezifischen *Environmental, Health and*

Safety (EHS) Guidelines der Weltbankgruppe zur Hilfe genommen, um über Förderung zu entscheiden. An die Vergabe von Bundesgarantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK-Garantien) werden keine solchen Ansprüche gestellt. Für die Durchsetzung der Mitbestimmung in Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben wäre es nötig, eine Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht als festes Förderkriterium zu verankern. Zudem sollte eine Beschwerdemöglichkeit, zum Beispiel eine Ombudsstelle für Projekte der Außenwirtschaftsförderung, geschaffen werden.

Gerade in der Reichweite des Wirtschaftsministeriums gibt es viele Instrumente, durch die mit relativ geringem Aufwand bestehende Strukturen mitbestimmungsfreundlicher gestaltet werden können: Bestehende Informations- und Beratungsangebote müssten hierfür nur durch das Themenfeld *globale Arbeitsrechte* erweitert, bestehende Förderungsmöglichkeiten mit weitreichenderen und kompromissloseren Bedingungen ausgestattet werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

„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*.

Zur Umsetzung dieser Vision hat das BMZ das *Bündnis für nachhaltige Textilien* ins Leben gerufen. Ziel des Bündnisses 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, deren Einhaltung diese bis zu einem gewissen Datum gegenüber einer externen Kontrollinstanz vorweisen müssen. Außer des Erfahrungsaustausches und der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen soll ein breit angelegtes Bündnis einen Wettbewerbsnachteil für beteiligte Unternehmen verhindern. Bisher umfasst das Bündnis 180 Mitglieder (Stand: Mitte 2016), die wiederum etwa die Hälfte des Umsatzes

im deutschen Textilgeschäft ausmachen. Im Steuerungskreis des Bündnisses sind folgende sogenannte Anspruchsgruppen vertreten: die Wirtschaft, entwicklungspolitische NGOs, die Bundesregierung, der DGB und eine nicht kommerzielle Standardorganisation.

Ein Großteil der Textilindustrie hat sich recht spät zum Beitritt entschlossen, und zwar erst, seitdem durch die Verankerung des Einstimmigkeitsprinzips keine Beschlüsse gegen wirtschaftliche Interessen durchgesetzt werden können. Entsprechend fürchten Kritiker/innen nun eine Verwässerung der Bündnisziele. Problematisch ist zudem, dass die Beschäftigten in den Zulieferbetrieben – die eigentlichen Stakeholder – nicht Teil des Bündnisses sind und sein können. Um das Textilbündnis zum effektiven Werkzeug für Mitbestimmung zu machen, sollten deshalb die relevanten Akteure, insbesondere die Textilgewerkschaften der Produktionsländer, eingebunden werden. Zudem muss das BMZ dafür Sorge tragen, dass eine Verwässerung der Standards des Bündnisses verhindert wird, und notfalls verbindliche Maßnahmen ergreifen.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank)

Die Kapitalmarktorientierung global operierender Konzerne schränkt deren Möglichkeit ein, sich ernsthaft für Belange der Beschäftigten über die Zulieferkette hinweg einzusetzen: So drohen im volatilen Kapitalmarkt Unternehmen Kursverluste, wenn sie geringere Gewinne in Kauf nehmen, um Arbeiter/innenrechte zu gewährleisten. Deshalb müssen für eine Sicherung von Mitbestimmungsrechten auch die Investor/innen in den Blick genommen werden. Dies geschieht durch die *UN Principles for Responsible Investment (PRI)* und deren deutsches Netzwerk, das 2011 durch die *KfW-Bank* ins Leben gerufen wurde.

Verantwortungsbewusstes Wertpapiermanagement im Sinne der PRI soll sich an ökologischen und sozialen Kriterien sowie Kriterien der guten Unternehmensführung orientieren (sogenannte ESG-Kriterien), in denen sich auch klare Anforderungen an Mitbestimmung finden. Weltweit sind mehr als 1500 institutionelle Investor/innen dem PRI-Netzwerk beigetreten, die ca. 15 Prozent des global investierten Kapitals verwalten. Für die 60 deutschen Mitglieder bietet die KfW-Bank eine Plattform. Mitglieder verpflichten sich, ESG-Kriterien in ihre Investitionsentscheidung einzubinden, nachhaltige Praktiken von Emittenten einzufordern und mit Gesetzgebern zu kooperieren, um den regulatorischen Kontext für den Umgang mit ESG-Themen zu verbessern. Außer der Vorgabe, dass jährlich über die Fort-

schritte des Engagements berichtet werden muss, fehlen jedoch klare Mindeststandards.

Verantwortungsvolles Investment kann Unternehmen nicht nur durch die Portfoliowahl zum nachhaltigen Management bewegen, sondern auch durch Beschlussanträge auf Aktionär/innenversammlungen. Allerdings wird es erst wirksam, wenn nachhaltige Anlagen einen ausreichend großen Anteil aller Anlagen ausmachen und die Kriterien transparent und einheitlich angewendet werden. Die Bundesregierung kann dazu beitragen, indem sie beispielsweise die Anbieter/innen von der Riester-Rente auffordert, dem PRI-Netzwerk beizutreten. Zudem kann sie den Prozess zur Vereinheitlichung der Anlagekriterien befördern. Auf europäischer Ebene könnte eine staatlich finanzierte Agentur unabhängig von sowohl Investor/innen als auch Unternehmen klare und einheitliche Standards anlegen.

Potenzial und Wirkung von Investitions- und Handelsabkommen

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, die Handelsabkommen als Hebel zur Förderung von Menschenrechten und ethischem Handel einzusetzen. Das geplante Abkommen mit Kanada, das *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, dessen Vertragstext bereits vorliegt, erfüllt allerdings nicht die Kriterien, die in der Literatur für eine wirksame Sicherung von Kernarbeitsnormen identifiziert wurden:

1. Umsetzung aller ILO-Kernarbeitsnormen in nationales Recht,
2. Safeguard- und Revisionsmechanismen, um negative, nicht antizipierte Entwicklungen korrigieren zu können,
3. Existenz unabhängiger Überprüfungs- und Entscheidungsmechanismen sowie eines effektiven Sanktionsmechanismus.

Internationale Arbeitsnormen finden sich im CETA-Kapitel zur *Nachhaltigen Entwicklung*, unter dem Unterkapitel *Handel und Arbeit*. Dort steht, dass die „ratifizierten grundlegenden ILO-Übereinkommen in ihrem gesamten Gebiet effektiv in Recht und Praxis umgesetzt werden“ (Artikel 23.3.4). Doch Kanada hat die für eine Mitbestimmungspraxis grundlegende Konvention 98 über das *Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen* nicht unterzeichnet und ist im Gegenteil das ILO-Mitglied, gegen dessen arbeitsrechtliche Vorschriften im Ausschuss für Vereinigungsfreiheit bisher am meisten Beschwerden eingingen. Ein Konsens über die Ratifizierung in den kanadischen Provinzen ist nicht abzusehen. Das entsprechende CETA-Kapitel fordert ein Bemühen um Ratifizierung, enthält aber keine Verpflichtung dazu.

Im Kapitel *Handel und Arbeit* verpflichten sich die Vertragsparteien auch, Arbeitsstandards nicht zu senken um Handel oder Investitionen zu stimulieren. Da aber das gesamte Kapitel zur *nachhaltigen Entwicklung* aus dem allgemeinen CETA-Streitschlichtungsmechanismus ausgeschlossen ist, hat diese Klausel keine effektive Wirkung. Im Falle eines Konflikts ist stattdessen zunächst eine bilaterale Regierungskonsultation vorgesehen. Bleibt diese ergebnislos, kann ein Expert/innentribunal beantragt werden, das 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 (Artikel 23.10). Die negativen Erfahrungen mit einem ähnlichen Verfahren im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) lassen nicht erwarten, dass mittels CETA Kernarbeitsnormen gesichert werden können.

Die Rechte und Pflichten von Investor/innen

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 Regeln bezüglich der Verantwortlichkeit von Investor/innen gegenüber Menschenrechten, Arbeitsrechten oder einer intakten Umwelt. Stattdessen sind Investor/innen mit weitgehenden Rechten ausgestattet. Insbesondere genießen Investor/innen das Recht der „billigen und gerechten Behandlung“ und sind vor direkter und indirekter Enteignung sämtlicher Vermögenswerte einschließlich Aktien, Anleihen, Geschäftskrediten, Konzessionen, Umsatzbeteiligungsverträgen und geistiger Eigentumsrechte geschützt (Artikel 8.1).

Zur Beilegung von Streitigkeiten haben Investor/innen Zugang zu einem Schiedsgericht, das im CETA gegenüber anderen Schiedsgerichten einige Reformen enthält: Die Richter/innen werden von den Vertragsparteien ernannt, die Verfahren sind größtenteils öffentlich, es besteht in Verfahren die Möglichkeit zu Stellungnahmen Dritter, eine Berufungsinstanz wurde eingerichtet (Artikel 8.23). Die Verbesserungen lösen jedoch nicht das Grundproblem von Schiedsgerichten: Die vertragsschließenden Staaten geben hier sowohl gesetzgeberische Freiheit als auch gesellschaftliche Verantwortung ab – und das insbesondere in den wichtigen Bereichen Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz. Gleichzeitig ist für Rechtsstaaten keine Notwendigkeit solcher Gerichte erkennbar.

Liberalisierung des Dienstleistungssektors

CETA sieht eine weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungssektors vor, die viele Formen öffentlicher Dienstleistungen miteinschließt (Kapitel 9). Hier wird der *Negativlistenansatz* verfolgt, bei dem alle Bereiche, die nicht explizit ausgeschlossen sind, liberalisiert werden. Dieser Ansatz treibt die Liberalisierung nach der Unterzeichnung quasi automatisch weiter voran, und zwar zusammen mit den implizit enthaltenen *Standstill-* und *Ratchet-Mechanismen*, die dazu verpflichten, den Markt zumindest so offen wie während des Vertragsabschlusses zu gestalten bzw. die die Reregulierung einmal geöffneter Märkte verbieten. Zudem gestattet CETA Arbeitskräften des Vertragspartners einen Aufenthalt von bis zu viereinhalb Jahren im jeweilig anderen Hoheitsgebiet (Kapitel 10). Gültiges Arbeitsrecht ist hierbei das des Heimatlandes. Nach kanadischem Recht in Deutschland Beschäftigte haben dann beispielsweise keine Mitbestimmungsrechte. Offiziell soll hiervon das Arbeitsrecht des Gastlandes unberührt bleiben. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es, insbesondere durch eine Verkettung zulässiger Kurzeinsätze, zu unfairer Wettbewerb kommt. Zu befürchten ist, dass der entstehende Wettbewerbsdruck im deutschen Dienstleistungssektor auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird und zu einer Schwächung von Gewerkschaften und Mitbestimmungsorganen in einem Sektor führt, in dem bereits jetzt Rechte der Beschäftigten verletzt werden.

Mitbestimmungsförderung durch Öffentliche Beschaffung?

Die Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungen beinhaltet in CETA explizit auch die Bereiche öffentliche Auftragsvergabe und Beschaffung. Eine Berücksichtigung von Sozial- und Arbeitsstandards ist im Vertragstext nicht vorgesehen. Die zugestandenen Ausnahmen sind allein Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Es ist fraglich, ob die Bindung der Auftragsvergabe an Kriterien wie die Einhaltung fundamentaler Arbeitsrechte mit CETA vereinbar ist und ob zum Beispiel eine Voraussetzung wie Tariftreue oder die Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten unter die „öffentliche Moral“ fällt.

Eine Ausweitung der mitbestimmungsfreien Zone

Für das Mitbestimmungssystem in Deutschland ergibt sich die Gefahr einer Ausweitung der „mitbestimmungsfreien Zone“. Eine Umgehung der Unternehmensmitbestimmung wird zwar durch CETA und TTIP nicht zum ersten Mal ermöglicht, die bestehenden Möglichkeiten könnten aber durch eine Zunahme amerikanischer Investitionen und Unternehmensgründungen in Deutschland und durch die vermehrte Gründung kanadischer Niederlassungen deutlich häufiger genutzt werden.

Fazit Handels- und Investitionsabkommen

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 CETA 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 auf sanktionsfreiem „soft law“. Die neuen Handelsabkommen bergen für die Mitbestimmung drei 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.

Literatur

Dies ist die Kurzfassung einer demnächst veröffentlichten Studie. Sie baut vor allem auf folgenden Arbeiten auf:

- Fritz, Thomas (2015): Analyse und Bewertung des EU-Kanada-Freihandelsabkommens CETA. Hrsg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Online unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2014-779-1-1.pdf (Abruf am 01.10.2016).
- 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: Edition Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 123).
- 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.
- Scherrer, Christoph/Greven, Thomas/Frank, Volker (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster: Westfälisches Dampfboot (Schriftenreihe Hans-Böckler-Stiftung).
- Waleson, Joshua (2015): Corporate Social Responsibility in EU Comprehensive Free Trade Agreements. Towards Sustainable Trade and Investment. In: Legal Issues of Economic Integration 42, S. 143–174.

Herangezogen wurden auch die offiziellen Websites der verschiedenen Ministerien und der Europäischen Kommission sowie der bisherige Vertragstext des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).

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.
