

Korruptionsprävention und Unternehmensverantwortung in globalen Lieferketten

Positionspapier von Transparency International Deutschland e.V.

*Projektgruppe Lieferketten
Oktober 2018*

1. Korruption und Menschenrechtsverletzungen stehen in engem Zusammenhang

Neue Herausforderungen

Liefer- und Wertschöpfungsketten haben längst die nationalen Grenzen überschritten. Der Handel und die Produktion nutzen immer komplexer verzweigte globale Lieferbeziehungen. Dies führt dazu, dass viele Unternehmen nicht alle Stationen der einzelnen Komponenten ihrer Produkte kennen. Meist sind nur die direkten Zulieferer und Geschäftspartner bekannt, also „the first tier“, die erste Stufe. Die tiefere Lieferkette, sozusagen der Weg vom „Feld bis zum Verbraucher“ bleibt oft unbekannt. Gleichzeitig verlangen aber Verbraucher zunehmend, dass Produkte nicht nur Qualitätsstandards genügen müssen, sondern auch unter Wahrung von Menschenrechts- und Umweltstandards hergestellt wurden. Und die Öffentlichkeit nimmt zunehmend die Unternehmen hierfür in die Verantwortung. Der Anspruch, Verantwortung für die Sicherstellung der Menschenrechte und den Schutz der Umwelt zu übernehmen, reicht dabei über die eigenen Produktionswege hinaus, bis in die vorgelagerten Lieferketten hinein. Das macht auch die Bekämpfung von Korruption in der Lieferkette erforderlich.

Internationaler Druck

Auch die nationale Politik und supranationale Organisationen erhöhen den Druck auf die Unternehmen durch Regelwerke und Empfehlungen für verantwortliche Unternehmensführung.

Internationale Beispiele sind:

- die **Agenda 2030 der Vereinten Nationen (SDGs)**
- und die **OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen**, die kürzlich konkretisiert worden sind
 - mit dem **Leitfaden für verantwortungsvolles Unternehmerhandeln**
 - und dem **Leitfaden für den Bekleidungs- und Schuhsektor**.

Auf nationaler Ebene wurden verabschiedet:

- das **CSR-Richtlinie Umsetzungs-Gesetz**,
- die **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** und
- der **Deutsche Nachhaltigkeitskodex** zur Umsetzung der SDGs,
- der **Nationale Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte** und

- der **Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten** des nationalen CSR-Forums der Bundesregierung.

Verkettung von Korruption und Menschenrechtsverletzungen – oft mit hoher Gefährdung der Betroffenen

Geradezu beispielhaft steht hierfür der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza im Jahr 2013 mit über 1200 Toten. Ursache waren in diesem Fall mittels Bestechung erlangte widerrechtliche Baugenehmigungen. So muss in allen Stufen der Lieferketten mit Korruption und unethischen Verhaltensweisen gerechnet werden.ⁱ Sozial- und Umweltstandards dürfen nicht durch geschönte Audits und Zertifizierungen umgangen werden. Betrug, Unterschlagung, Diebstahl, Erpressung, Urkundenfälschung und andere Delikte dürfen nicht mit korrupten Handlungen vertuscht werden. Vetternwirtschaft und Interessenkonflikte bei der Auswahl von Zulieferern und Händlern dürfen die Integrität des Lieferkettenmanagements, das Bild des Unternehmens und die Arbeitsplätze nicht gefährden.

Eine gute Hilfe zur Einschätzung des potentiellen Korruptionsrisikos in verschiedenen Ländern bieten die Indizes von Transparency International: Korruptionswahrnehmungsindex (CPI)ⁱⁱ, das Global Corruption Barometer (GCB)ⁱⁱⁱ und der Bribe Payers Index (BPI)^{iv}.

Die negativen Folgen von Korruption können Unternehmen auf verschiedenen Ebenen treffen

Korruption kann zu Reputationsverlust und Schädigung des Markenwertes, Vertrauensverlust bei Belegschaft und Lieferanten, Gefährdung von Leib und Leben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Kunden, Schädigung der Unternehmenskultur, Ausschluss von Vergabeverfahren und Negativbeurteilung von Investmentfonds, Bußgelder, Geld-/Haftstrafen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, hohe Rechts- und Beratungskosten für die Aufarbeitung von Korruptionsfällen führen.

Fazit:

Mit einem Anti-Korruptionsprogramm, das ausdrücklich auch die globalen Lieferketten umfasst, beugt ein Unternehmen diesen Risiken vor, stellt sich zukunftsfähig auf, gewinnt Glaubwürdigkeit bei Verbrauchern und Investoren und schafft damit eine wesentliche Grundlage für künftiges Wachstum.

2. Rechtliche Grundlagen

Nach der **UN Konvention gegen Korruption** und der **OECD Konvention gegen Auslandsbestechung** muss die Bestechung von Amtsträgern im Ausland in den jeweiligen Mitgliedsländern zwingend unter Strafe gestellt werden. Die OECD Konvention erfasst dagegen noch nicht Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr und die UN Konvention gibt den Mitgliedsländern Ermessensspielraum, ob sie auch diese unter Strafe stellen oder nicht. Deutschland hat für diese Art der Bestechung aber schon Strafbarkeit eingeführt. Die unterschiedliche Handhabung führt zu Unklarheit und Wettbewerbsverzerrungen.

Position von Transparency Deutschland:

Auch Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr sollte zwingend weltweit unter Strafe gestellt werden. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen.

Darüber hinaus gelten in Deutschland verbindliche Vorschriften zur Berichterstattung über die Antikorruptionsaktivitäten. Dazu gehört das **CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (CSR-RUG)**, das seit 2017 börsennotierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern verpflichtet,

über den Umgang mit Nachhaltigkeit und Menschenrechten sowie die Maßnahmen und Prozesse zur Bekämpfung von Korruption zu berichten.

Position von Transparency Deutschland:

Die CSR-Berichterstattungs-Pflicht entsprechend dem CSR-RUG schrittweise in Verbindlichkeit für alle Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern zu überführen.

Die **OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen** stellen gemeinsame Empfehlungen der Regierungen der Mitgliedsländer an multinationale Unternehmen dar. Die Beachtung der Leitsätze durch Unternehmen beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwingenden Charakter. In diesem Rahmen erstreckt sich die Verantwortung von Unternehmen auf die gesamte Lieferkette. Wie diese Verantwortung ausgeübt werden sollte, ist in dem kürzlich verabschiedeten **OECD Leitfadens für verantwortungsvolles Unternehmerhandeln** (Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct) näher erläutert. Der Due-Diligence Prozess umfasst danach folgende Schritte:

- (1) Unternehmensverantwortung in der Unternehmensphilosophie und in den Management-Systemen verankern;
- (2) tatsächliche oder potentielle negative Effekte, die sich aus dem Betrieb des Unternehmens, seinen Produkten oder Dienstleistungen ergeben, ermitteln und einschätzen;
- (3) negative Effekte abstellen, verhüten oder eindämmen;
- (4) die Durchführung des Due-Diligence Prozesses und seiner Ergebnisse überprüfen;
- (5) berichten, wie negative Effekte behandelt werden und
- (6) Abhilfe schaffen oder in Abhilfemechanismen kooperieren, wo angemessen.

Position von Transparency Deutschland:

Diesen OECD-Leitfaden als Maßstab für verantwortungsvolles Unternehmerhandeln anzuerkennen und von der Bundesregierung zu fordern, sich für die Umsetzung durch die Unternehmen einzusetzen, das Ausmaß der Umsetzung zu überprüfen und die Sorgfaltspflichten, wenn nötig schrittweise verbindlich zu gestalten, nicht nur in Bezug auf Menschenrechte, sondern auch in Bezug auf die anderen von den OECD Leitsätzen erfassten Bereiche einschließlich Bestechung.

Das Bündnis für Nachhaltige Textilien, dem Transparency Deutschland als Gründungsmitglied beigetreten ist, ist ein Beispiel für eine schrittweise Einführung von Verbindlichkeit, in dem es den beigetretenen Unternehmen Due-Diligence Pflichten für nachgeordnete Stufen der Lieferkette auferlegt. Die sozialen und ökologischen Risiko-Bereiche werden bereits mit den sechs Schritten Selbstverpflichtung, Risikomanagement, Entwurf, Umsetzung, Prüfung und Verbesserung und Berichterstattung durchgeführt. In allen Bereichen ist nunmehr auch das Querschnitts-Risiko Korruption zu berücksichtigen. Ziel des Textilbündnisses ist, Verbesserungen entlang der gesamten Lieferkette zu bewirken. Dies geschieht auf drei Wegen: Übernahme **Individueller Verantwortung** eines jeden Mitgliedes durch die Umsetzung konkreter Ziele im Rahmen eines Maßnahmenplanes, der sog. Roadmap, durch **Gemeinsames Engagement** in beispielhaften Bündnisinitiativen und durch gegenseitige Unterstützung durch eine **Gemeinsame Lern- und Dialogplattform**.

Position von Transparency Deutschland:

Transparency begrüßt, dass die Querschnittsaufgabe Anti-Korruption im Bündnis für nachhaltige Textilien verankert wurde und die Mitglieder ab 2019 über ihre Maßnahmen zur Korruptionsprävention berichten werden. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, einen alle drei Nachhaltigkeitsbereiche umfassenden Berichtsprozess

durchzuführen und die Maßnahmen unternehmerischer Sorgfalt in der textilen Lieferkette überzeugend öffentlich zu dokumentieren. Wir fordern eine schrittweise Ausdehnung auf die gesamte Lieferkette. Dabei halten wir die Orientierung an den Vorgaben der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen und den erläuternden Leitfäden für Verantwortungsvolles Unternehmerhandeln (Guidance Due Diligence) und für den Bekleidungs- und Schuhsektor (Guidance Garment and Footwear Sector) für wichtig, um die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene voran zu treiben.

Der **Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten**, der gemeinsam von Organisationen aus der Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft erarbeitet wurde, die im nationalen CSR-Forum der Bundesregierung zusammengeschlossen sind, ist ein weiteres Beispiel für ein Orientierung bietendes freiwilliges Instrument.

Position von Transparency Deutschland:

Wir begrüßen die Verabschiedung des Berliner CSR Konsenses, durch den die Unternehmensverantwortung auf eine breite Basis gestellt wird, die Anti-Korruption ausdrücklich mit einschließt.

3. Grundsätze für die Implementierung von Antikorruptionsmaßnahmen

Korruption kann an allen Stellen von Liefer- und Wertschöpfungsketten vorkommen. Maßnahmen zur Erkennung, Bekämpfung und Prävention von Korruption sind deshalb eine Querschnittsaufgabe, die sich durch alle Unternehmensbereiche ziehen muss und schrittweise die gesamte Lieferkette umfassen muss.

Folgende grundsätzliche Anforderungen an ein Antikorruptionsprogramm sind aus Sicht von Transparency Deutschland unverzichtbare Eckpunkte:^v

- (1) **Grundsatzentscheidung der Unternehmensführung**, Korruption in der gesamten Unternehmenstätigkeit, auch entlang der gesamten Lieferkette nicht zu dulden, präventiv dagegen vorzugehen sowie Verstöße mit Sanktionen zu ahnden.
- (2) **Code of Conduct mit klarer Null-Toleranz-Politik gegen Korruption formulieren**, im Unternehmen kommunizieren, von den Angestellten bestätigen und kontinuierlich mit Trainingsmaßnahmen begleiten lassen sowie entlang der Lieferkette weitergeben.
- (3) **Anti-Korruption und integres Geschäftsverhalten muss vom Management** gelebt werden. Dem „tone from the top“ muss immer das „echo from the bottom“ folgen. Ziel ist eine wertebasierte Unternehmenskultur, die allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Unternehmensalltag klare Orientierung bietet. Sie gründet sich auf rechtliche Anforderungen, vertragliche und freiwillige Verpflichtungen und gesellschaftliche Wertevorstellungen. Compliance-Management-Systeme müssen deshalb die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und die vom Unternehmen selbst gesetzten Werte und Ziele überwachen.
- (4) **Das Risikomanagement umfasst Korruption als Querschnittsrisiko**. Dies beginnt im eigenen Unternehmen und setzt sich stufenweise in der Lieferkette fort. Ziel ist möglichst die Erfassung der gesamten Lieferkette. Die Risiko-Analyse darf kein

einmaliger Prozess sein, sie muss regelmäßig wiederholt werden und als Standardinstrument im Risikomanagementprozess etabliert werden.^{vi}

- (5) **Das Compliance Management-System** wird auf der Grundlage der festgestellten Risiken entwickelt und etabliert. Es umfasst die Korruptionsrisiko-Bereiche, eine Priorisierung ist möglich.
- (6) **Schulungen und Trainings** der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sollten kontinuierlich durchgeführt werden.^{vii}
- (7) **Lieferantenqualifizierung** zur Erläuterung und Durchführung des Integritätssystems auf Führungs- und Mittel-Management-Ebene sowie unter Einbeziehung von Arbeitnehmervertretern und/oder zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten regelmäßig stattfinden. Die Verpflichtung zu Antikorruption und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen sind entlang der Lieferkette an die jeweiligen Lieferanten weiterzugeben.
- (8) **Audits und Berichterstattung** müssen transparent durchgeführt und kommuniziert werden. Gewerkschaften und/oder zivilgesellschaftliche Organisationen müssen beteiligt sein.
- (9) **Anonyme Meldesysteme mit garantiertem Schutz** der Whistleblower sind eine Grundvoraussetzung zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten. Sie müssen jederzeit erreichbar sein und in Landessprachen zur Verfügung stehen, die Anonymität muss gewährleistet sein. Sie können von Unternehmen oder neutralen Instanzen eingerichtet werden.
- (10) **Anti-Korruptions- und Compliance-Systeme müssen regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden.** Die Unternehmen müssen darüber Bericht erstatten.

Forderungen von Transparency Deutschland für die Entwicklung verantwortlicher und nachhaltiger globaler Lieferketten

- Globale Lieferketten müssen nachhaltig gestaltet werden. Das heißt, soziale, ökologische und ökonomische Kriterien einschließlich der Verpflichtung zu Antikorruption müssen weltweit beachtet und umgesetzt werden.
- Antikorruptionsmaßnahmen spielen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien eine zentrale Rolle und sind als Querschnittsaufgabe in allen Regelwerken und Prozessen zu verankern.
- Menschenrechtsverletzungen und Korruption sind sehr oft miteinander verknüpft. Deshalb fordern wir die Berücksichtigung von Korruptionsprävention als übergreifende Maßnahme auch im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) als Ausdruck verantwortungsvollen Unternehmerhandelns.
- Unternehmen müssen Antikorruption in ihre Geschäftsprozesse integrieren und die Antikorruptionsverpflichtung entlang ihrer Lieferketten weitergeben. Die CSR-Berichterstattung muss extern geprüfte wirksame Antikorruptionsprogramme umfassen

und schrittweise in Verbindlichkeit für alle Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern überführt werden.

- Die öffentliche Beschaffung als größter Nachfrager muss Nachhaltigkeit und die Verpflichtung zu Antikorruption in ihren Beschaffungsprozessen schrittweise bis ins letzte Glied der Lieferkette verbindlich regeln.
- Verbraucher müssen durch öffentliche und zivilgesellschaftliche Organisationen über die Folgen verfehlter Nachhaltigkeitsziele aufgeklärt und über Handlungsoptionen informiert werden.
- Um Wettbewerbsgleichheit für alle Unternehmen zu erreichen, wird der Gesetzgeber aufgefordert, eine verbindliche Regelung für die Einhaltung der Menschenrechte und die Verhinderung von Korruption in globalen Lieferketten festzulegen.
- Unternehmen müssen ihre Lieferketten weitestgehend offenlegen. Transparente Lieferketten ermöglichen branchenspezifische Lösungen für gemeinsame Risiken in besonders korruptionsbelasteten Ländern und erhöhen die Glaubwürdigkeit gegenüber Verbrauchern und Investoren.

-
- ⁱ UNDRRESS CORRUPTION. Korruptionsvermeidung in der Bekleidungsindustrie: Szenarien aus Bangladesch: <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/undress-corruption-korruptionsvermeidung-inder-bekleidungsindustrie-szenarien-aus-bangladesch/>.
- ⁱⁱ Korruptionswahrnehmungsindex 2017: <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/korruptionswahrnehmungsindex-2017/>.
- ⁱⁱⁱ Global Corruption Barometer 2017: https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.
- ^{iv} Bribe Payers Index: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/bpi_2011.
- ^v Business Principles for Countering Bribery: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery/. Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Unternehmen: <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/checkliste-fuer-self-audits-zur-korruptionspraevention-in-unternehmen/>.
- ^{vi} Siehe Indikatoren-Raster Korruptionsprävention.
- ^{vii} Siehe Partizipatives Trainingskonzept Korruptionsvermeidung und -prävention in der Lieferkette.