

Zusammenfassung

Die Verwirklichung der Menschenrechte fällt ursprünglich in die alleinige Zuständigkeit der Staaten. Sie haben die Pflicht, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Auffassung wird durch die wirtschaftliche Globalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen staatlicher Regulierungskapazitäten und Privatisierungstendenzen herausgefordert. Transnational tätige Unternehmen beeinflussen durch ihre Geschäftstätigkeit Menschenrechte auf vielfältige Weise. Zunehmend werden deshalb Forderungen erhoben, dass auch transnationale Konzerne eine Verantwortung für die Menschenrechte übernehmen sollen. Dabei stehen Forderungen nach weltweit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, gesetzlich geregelten Arbeitnehmerrechten und einer Übernahme sozialer und ökologischer Verantwortung durch Unternehmen in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund. Die Debatten über die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte sind von der Gegenüberstellung rechtlich verbindlicher Instrumente und freiwilliger Ansätze von Unternehmen geprägt.

In den Vereinten Nationen gab es in der Vergangenheit mehrere Versuche, den Rechtsrahmen für die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte auf internationaler Ebene zu bestimmen. Schließlich wurde 2005 der Posten eines UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte geschaffen und mit dem Harvard-Professor John Ruggie besetzt. Das von ihm geschaffene Rahmenwerk mit den drei Säulen »Protect, Respect, Remedy« (Schutz, Respekt, Abhilfe) aus dem Jahr 2008 verbindet die Pflicht der Staaten für den Schutz der Menschenrechte (erste Säule »Protect«) mit der Forderung an Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren und im eigenen Verantwortungsbereich umzusetzen (zweite Säule »Respect«). Außerdem sollen neben staatlichen Gerichtswegen und

Beschwerdeverfahren auch nichtstaatliche, außergerichtliche Beschwerde-mechanismen zur Verfügung gestellt werden, und für Verstöße gegen die Menschenrechte ist Wiedergutmachung zu leisten (dritte Säule »Remedy«). Das Rahmenwerk stellt dabei klar, dass es in der Verantwortung der Unternehmen liegt, Menschenrechte bei all ihren Aktivitäten – und zwar auch in ihrer Lieferantenkette – unabhängig von ihrer Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit oder Herkunftsland zu respektieren.

Der Ansatz von Ruggie legt keine verbindlichen Regeln fest, sondern wählt als Steuerungsform einen sogenannten »smart mix« von nationalstaatlicher oder internationaler Regulierung und privatwirtschaftlicher Selbstregulierung. Aufbauend auf diesem Rahmenwerk stellte Ruggie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vor, die im Juni 2011 durch den UN-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet wurden. In 31 Prinzipien werden dabei grundlegende und operationale Handlungsleitlinien für Staaten und Unternehmen festgelegt. Zugleich wird die Rolle weiterer Stakeholder erörtert. Damit gelten die UN-Leitprinzipien als derzeit wichtigstes Referenzdokument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Der UN-Menschenrechtsrat forderte alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, die Leitprinzipien umzusetzen. Hierzu sollen die Regierungen nationale Aktionspläne ausarbeiten.

Menschenrechtsschutz als Thema für betriebliche Arbeitnehmervertreter

Die Frage internationaler Arbeitnehmerrechte und die Verknüpfung mit den Menschenrechten gewinnt durch die voranschreitende Globalisierung immer mehr an Bedeutung. Die Missachtung von Menschenrechten ist dabei kein geografisch auf Länder des globalen Südens¹ begrenztes Problem, sondern Verstöße gegen die ebenfalls als Menschenrechte zu verstehenden Arbeitnehmerrechte finden auch in den USA und in Europa statt. Auch betriebliche Arbeitnehmervertreter² in nationalen und europäischen

1 | Der Begriff »globaler Süden« beschreibt eine im globalen System politisch und ökonomisch benachteiligte Ländergruppe, die den Ländern des globalen Nordens gegenübergestellt wird. Die Einteilung verweist auf unterschiedliche Erfahrung mit Kolonialismus und Ausbeutung, einmal als Ausgebeutete und einmal als Profitierende. Wertende Beschreibungen wie z. B. »Entwicklungsländer« oder »Dritte Welt« sollen dadurch vermieden werden.

2 | Aus Gründen der Lesbarkeit wird nachfolgend nur die maskuline Form verwendet. Gemeint sind jeweils Personen beiderlei Geschlechts.

Betriebsräten und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten werden zunehmend mit dem Thema konfrontiert. Für die Mitbestimmung ergeben sich Handlungs- und Gestaltungsanforderungen in einem immer wichtiger werdenden Feld. Die Verbesserung der menschenrechtlichen Lage ist nicht nur ein Beitrag zu den globalen Grundwerten, sondern mittelfristig auch der einzige Weg, den weltweiten Prozessen des Sozialdumpings und der Schwächung von Arbeitnehmerrechten entgegenzuwirken. Zusätzlich kann die bessere Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die menschenwürdige Ausgestaltung von Arbeitsplätzen durch Einführung eines Risikomanagements auf Unternehmensebene zu sichern.

Die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen sollten deshalb ihre Einflussmöglichkeiten nutzen, Arbeitnehmerrechte stärker zu fördern. Die UN-Leitprinzipien stellen einen Bezugspunkt für Forderungen der Arbeitnehmervertretungen dar und zeigen Ansatzpunkte für ihre Beteiligung auf.

Empirische Grundlagen des Berichts

Die vorliegende Publikation ist aus dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt »Unternehmensverantwortung für Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Thema für Arbeitnehmervertretungen im Kontext betrieblicher Interessenvertretung und gewerkschaftlicher Diskussion« entstanden. Das Projekt wurde von dem Beratungsunternehmen *wmp consult* aus Hamburg und dem *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF) der Universität Duisburg-Essen zwischen November 2014 und Juni 2016 durchgeführt.

Es widmete sich den Fragen, welche Erfahrungen Arbeitnehmervertretungen mit der Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte verbinden und welche Strategien, Beteiligungen und Instrumente zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch die Arbeitnehmervertretungen gefördert werden können. Hierfür wurden zunächst Interviews mit großen deutschen Einzelgewerkschaften (IG BAU, IG BCE, IG Metall, NGG und ver.di) sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zum Thema Menschenrechte durchgeführt. Der Schutz der Menschenrechte ist ein internationales Problem, das nach Meinung deutscher Gewerkschaften am besten auf internationaler Ebene durch internationale und europäische Gewerkschafts-

verbände oder auch in Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Angriff genommen werden kann. Um Aktivitäten im Bereich Menschenrechte auf globaler Ebene zu erfassen, wurden deshalb zum einen auch Interviews mit den europäischen und internationalen Gewerkschaftsverbänden (Internationaler Gewerkschaftsbund IGB, Europäischer Gewerkschaftsbund EGB, *IndustriALL Global Union* und *industriAll European Trade Union*, *Union Network International/UNI Global Union*) sowie dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) geführt. Zum anderen wurden Forderungen von NGOs, die an Arbeitnehmervertretungen gestellt werden, in Interviews mit *Brot für die Welt*, *Germanwatch* und *Amnesty International* erfasst. Darüber hinaus wurden zwölf Unternehmensfallstudien bei *adidas*, *BASF*, *Bosch*, *Daimler*, *Deutsche Post DHL*, *Deutsche Telekom*, *Faber-Castell*, *Norsk Hydro*, *Otto*, *Solvay*, *thyssenkrupp* und *Unilever* durchgeführt, um deren Umsetzung der Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte zu ermitteln. Dabei ging es auch um die Einbindung der Arbeitnehmervertreter. In den Interviews wurden der Kenntnisstand und die praktischen Erfahrungen der jeweiligen Arbeitnehmervertretung und – nach Möglichkeit – des Managements bei der Umsetzung und Achtung der Menschenrechte im Unternehmen ermittelt.

Ziel des Projektes war es, Strategien und Instrumente zu identifizieren, wie Arbeitnehmervertretungen eine unternehmerische Verantwortung im Bereich Menschenrechte effektiv einfordern und unterstützen können. Neben diesem Projektbericht liegen ein Handlungsleitfaden mit Checkliste für Betriebsräte sowie Langfassungen der Unternehmensfallstudien zum Download unter <http://boeckler.de/11145.htm?projekt=S-2014-735-1> vor. Zusätzlich wurden Strategien und Instrumente zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte unter Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in drei europäischen Staaten (Dänemark, Niederlande und Großbritannien) untersucht. Diese Studien sind ebenfalls unter dem genannten Download-Link zu finden.

Anforderungen der UN-Leitprinzipien an Unternehmen

In verschiedenen Ländern, so auch in Deutschland, wurden und werden zurzeit nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien erstellt. Auch wenn der im Dezember 2016 verabschiedete deutsche Nationale Aktionsplan zunächst keine verbindlichen Regelungen für Unternehmen vorsieht, so ergeben sich doch zahlreiche Implikationen für das

unternehmerische Handeln im Bereich Menschenrechte. Die Leitprinzipien beschreiben, mit welchen Maßnahmen Unternehmen ihrer Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte gerecht werden. Zunächst sollen Unternehmen eine Grundsatzverpflichtung durch ein schriftlich festgehaltenes Bekenntnis zu den Menschenrechten – die sogenannte Grundsatzerklärung – zum Ausdruck bringen, die sich mindestens auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit – die sogenannten Kernarbeitsnormen – bezieht. Diese Grundsatzverpflichtung soll sich auf internes Fachwissen stützen und außerdem allen Mitarbeitern mitgeteilt werden.

Eine weitere Stärke der UN-Leitprinzipien liegt darin, dass sie eine unternehmerische Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte einfordern. Hierfür sollen Unternehmen potenzielle Risiken in Hinblick auf die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Menschenrechte abschätzen – die sogenannte Folgenabschätzung – und bei identifizierten Risiken eine tiefere Analyse vornehmen. Danach sind Maßnahmen zur Beseitigung negativer Auswirkungen zu ergreifen, und die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist durch Wirkungskontrollen festzustellen. Nach den UN-Leitprinzipien umfasst die menschenrechtliche Folgenabschätzung auch die Konsultation mit den Anspruchsgruppen des Unternehmens, und die Wirksamkeitskontrolle soll die Rückmeldung betroffener Stakeholder berücksichtigen. Das Unternehmen soll außerdem gegenüber seinen Stakeholdern öffentlich Rechenschaft darüber ablegen, wie es seiner menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommt.

In Hinblick auf Beschwerdemechanismen in Unternehmen bei Menschenrechtsverstößen sollen unter anderem Multistakeholder-Initiativen dafür Sorge tragen, dass wirksame Mechanismen zur Verfügung stehen. Dabei ist zu beachten, dass die Beschwerdemechanismen für alle Stakeholder-Gruppen zugänglich sind und Beschwerden im Austausch und Dialog mit ihnen geklärt werden.

Beschäftigte und ihre Interessenvertretung sind zentrale Stakeholder

Mitarbeiter und ihre Interessenvertretungen zählen zu den wichtigsten Stakeholdern von Unternehmen. Ihre Einbindung in die Umsetzung der unternehmerischen Achtung der Menschenrechte ist somit ein Kernbestandteil der UN-Leitprinzipien.

Die Aktivitäten der deutschen Gewerkschaften im Bereich Menschenrechte liegen neben der Beteiligung an politischen Initiativen in der Unterstützung von internationalen Kampagnen und in eigenen Projekten zur Förderung der Vereinigungsfreiheit und Stärkung von Gewerkschaften im Ausland. Wie schon gesagt ist die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte nach Meinung der deutschen Gewerkschaften ein internationales Problem, das in Zeiten der Globalisierung am wirksamsten auf internationaler Ebene angegangen werden kann. Durch grenzübergreifende Zusammenarbeit und Informations- und Erfahrungsaustausch auf Arbeitnehmerseite soll den Zwängen der Globalisierung und der dadurch verschärften Standortkonkurrenz entgegengewirkt werden.

Der internationalen Zusammenarbeit von Gewerkschaften sind dabei Grenzen gesetzt, da gewerkschaftliche Aktivitäten zu transnationalen Arbeitsbeziehungen erst noch umfassender institutionalisiert werden müssen. Wichtiger Bestandteil der internationalen Strategie sind deshalb grenzüberschreitende unternehmens- und branchenspezifische Gewerkschaftsnetzwerke. Des Weiteren bilden globale Rahmenvereinbarungen, die zwischen globalen Gewerkschaftsverbänden und großen transnationalen Konzernen abgeschlossen werden, einen wichtigen Ansatzpunkt für den Aufbau und zur Institutionalisierung eines globalen Netzes von Arbeitnehmervertretungen auf Konzernebene.

Ansatzpunkte der UN-Leitprinzipien für Betriebsräte und Gewerkschaften

Die UN-Leitprinzipien bieten mehrere Ansatzpunkte für die Arbeit von Arbeitnehmervertretungen. In Ländern, in denen die Anerkennung von Arbeitnehmerrechten – vor allem das Recht auf freie gewerkschaftliche Organisation – bisher nur eingeschränkt oder gar nicht gewährleistet sind, können sie ein wichtiger Ansatzpunkt sein, diese Rechte und ihre Implementierung von den jeweiligen Regierungen einzufordern. Darüber hinaus stellen die UN-Leitprinzipien einen Bezugspunkt dar, um gewerkschaftlichen Forderungen Beachtung und Legitimität zu verschaffen. Während europäische und internationale Gewerkschaftsverbände das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien grundsätzlich begrüßen und ihren Nutzen für die Förderung der Arbeitnehmerrechte betonen, ist die Resonanz aus deutschen Gewerkschaften auf die UN-Leitprinzipien bisher verhalten. Insbesondere fehlt eine Verbindung zwischen der politischen Arbeit der Gewerkschaften, beispielsweise beim Nationalen Aktionsplan, und prak-

tischen Ansätzen in den Unternehmen sowie in der Bildungsarbeit. Die deutschen Gewerkschaften kritisieren das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien vor allem wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit. Ähnlich wie NGOs fordern sie eine strengere Regulierung des unternehmerischen Handelns im Bereich Menschenrechte.

Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch deutsche Unternehmen

Wie die Analyse unserer zwölf Unternehmensfallstudien zeigt, gibt es in großen international tätigen Unternehmen bereits viele Ansätze, den Anforderungen der UN-Leitprinzipien zu entsprechen. Alle untersuchten Unternehmen verfügen über eine Grundsatzerklärung, die mindestens auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den ILO-Kernarbeitsnormen basiert. In Hinblick auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ist festzustellen, dass neun der untersuchten Unternehmen Risikoanalysen durchführen. Alle zwölf stellen Anforderungen an ihre Lieferanten in Hinblick auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und überprüfen durch schriftliche Befragungen und Audits zumindest ihre direkten Zulieferbetriebe. Die Anzahl der Audits ist im Vergleich zur Gesamtzahl der Lieferanten allerdings gering, zudem ist die Wirksamkeit von Audits zur Verbesserung der Menschenrechtssituation bei Lieferanten unter Experten umstritten.

Vielversprechende Ansätze zur Stärkung der Menschenrechte in der Lieferantenkette werden deshalb eher in der Befähigung der Lieferanten – dem sogenannten Empowerment – sowie in positiven Anreizen für Zulieferer gesehen. Sechs der untersuchten Unternehmen bieten Schulungen für Lieferanten zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht an. Fünf der im Rahmen des Projektes untersuchten Unternehmen setzen positive Anreize, damit Zulieferbetriebe ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ausreichend nachkommen. Alle untersuchten Unternehmen verfügen über Beschwerdemechanismen, die allen Mitarbeitern die Möglichkeit einräumen sollen, Menschenrechtsverstöße zu melden.

Globale Rahmenvereinbarungen als Teil der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

Sechs der zwölf untersuchten Unternehmen haben eine globale Rahmenvereinbarung unterzeichnet. Die durch eine solche Vereinbarung geschaffenen Konsultationsprozesse zwischen Arbeitnehmervertretung und dem

Management eines Unternehmens können dabei helfen, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren sowie die Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen zu überprüfen und im Einzelfall eine Wiedergutmachung bereitzustellen. Außerdem können globale Rahmenvereinbarungen im sozialen Dialog zur Klärung von Beschwerden und so zu einer schnellen und frühzeitigen Beschwerdebearbeitung und geringen Kosten beitragen. Beschwerden hinsichtlich möglicher Verletzungen der in den Rahmenvereinbarungen niedergelegten Grundsätze können von nationalen Gewerkschaften, Arbeitnehmervertretern und Mitarbeitern oder seltener auch von externen Personen eingereicht oder an die globalen Gewerkschaftsverbände herangetragen werden.

Im offiziellen Kommentar zu den UN-Leitprinzipien wird explizit auf die Bedeutung globaler Rahmenvereinbarungen für die Behebung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen hingewiesen (Deutsches Global Compact Netzwerk 2014). In unseren Untersuchungsfällen wurde berichtet, dass Beschwerden auf Grundlage globaler Rahmenvereinbarungen bereits zu Entschädigungs- und Abfindungszahlungen, zur rückwirkenden Bezahlung von geleisteten Überstunden sowie zur Wiedereinstellung von widerrechtlich gekündigten Arbeitnehmern und Gewerkschaftsmitgliedern geführt haben.

Die Rolle betrieblicher Arbeitnehmervertreter in Deutschland

Die betriebliche Arbeitnehmervertretung in Deutschland hat häufig ein politisches Interesse am Thema Menschenrechte. Allerdings nutzen Arbeitnehmervertretungen die eigenen Handlungsmöglichkeiten, um auf dieses Thema einzuwirken, oftmals nicht offensiv. Die Ergebnisse der zwölf Unternehmensfallstudien und einer schriftlichen Befragung von Betriebsräten zeigen, dass es unter den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen teilweise noch wenig Wissen über die UN-Leitprinzipien und die entsprechenden Anforderungen an die unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gibt. Vielfach sehen Betriebsräte das Thema Menschenrechte als vorrangige Verpflichtung des Managements.

Allerdings gibt es gerade im Menschenrechtsbereich auch sehr engagierte Betriebsräte, wie unsere Unternehmensfallstudien aufgezeigt haben. Für sie stehen vor allem gewerkschaftsrelevante Arbeitnehmerrechte im Vordergrund des Engagements. Hierzu zählen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie der Schutz von Gewerkschafts-

mitgliedern vor ungerechtfertigten Entlassungen und Diskriminierung. Auffällig ist, dass das Engagement häufig sehr stark von der persönlichen Einstellung der handelnden Arbeitnehmervertreter und ihrer Affinität zum Thema abhängt (Kontakte zu Kirchen und NGOs, enger Kontakt mit Beschäftigten in menschenrechtlich problematischen Ländern).

Deutsche Arbeitnehmervertretungen werden vor allem dann aktiv, wenn Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte im eigenen Unternehmen auftreten. Die Aktivitäten deutscher Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat reichen hier von der Thematisierung der Menschenrechte in Aufsichtsratssitzungen, Unterstützung ausländischer Gewerkschaften, Initiierung von Solidaritätsbekundungen und Aktionen innerhalb der Belegschaft, Erstellung von rechtlichen Gutachten und Mitarbeit an OECD-Beschwerden bis hin zum persönlichen Engagement in der Freizeit.

Themen im Bereich Menschenrechte, bei denen die Arbeitnehmervertretungen am häufigsten eingebunden sind, sind die Grundsatzverpflichtung, Beschwerdemechanismen und das Lieferantenmanagement. Viele der im Rahmen des Projektes untersuchten Unternehmen verfügen über eine Grundsatzerklärung, bei deren Formulierung Betriebsräte direkt oder indirekt beteiligt waren. In Hinblick auf die Beschwerdemechanismen sind die Beschwerdeverfahren häufig unter Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung eingerichtet worden. In allen untersuchten Unternehmen fungierten die Betriebsräte außerdem als Ansprechpartner für Beschwerden, die von der internationalen oder nationalen Gewerkschaftsebene aufgegriffen worden sind. In Hinblick auf das Lieferantenmanagement werden die Arbeitnehmervertretungen bei Audits der Lieferanten eingebunden oder über Ergebnisse der Audits informiert.

Um die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in Deutschland noch stärker in das Thema Menschenrechte einzubinden, sind vor allem Informationen über mögliche Handlungsstrategien zur Unterstützung der Wahrung der Menschenrechte durch Unternehmen notwendig. Weitere Ansatzpunkte bieten der Aufbau internationaler Kooperationsstrukturen mit ausländischen Arbeitnehmervertretungen sowie eine Sensibilisierung der Belegschaft für das Thema Menschenrechte.

