

1 Einleitung: Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Thema für Arbeitnehmervertretungen

Die UN-Leitprinzipien geben Antworten auf eine Kernfrage globaler Gerechtigkeit: Was sind die Möglichkeiten und Pflichten von Regierungen und Unternehmen, damit die Freiheiten der Globalisierung nicht für menschenrechtsverletzende Profitmaximierung missbraucht werden? Verbindliche und weltweit akzeptierte Standards für Unternehmen zur Achtung von internationalen Menschen- und Arbeitnehmerrechten zu entwickeln ist eine dringende und aktuelle Herausforderung für Staaten, Unternehmen und Gewerkschaften.

In Deutschland müssen sich international tätige Unternehmen angesichts extrem ungleicher Arbeits- und Lebensbedingungen zwischen den westlichen Industriestaaten und den weniger entwickelten Ländern des globalen Südens heute immer stärker öffentlich rechtfertigen, wenn sie mit menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen oder sogar Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang gebracht werden. Skandale und Unglücke aufgrund von unzureichenden Arbeitsschutzmaßnahmen – wie z.B. in Textilfabriken in Bangladesch oder Fälle von Zwangsarbeit beim Stadionbau in Katar – sind dennoch in vielen Ländern täglich feststellbare Praxis. Menschenunwürdige Produktionsbedingungen und Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte gehen hier Hand in Hand mit klar erkennbaren Regulierungs- und Durchsetzungslücken von internationalen Rechtsnormen. In der nationalen und internationalen politischen Diskussion gewinnt daher einerseits die Frage nach einer Selbstverpflichtung von Unternehmen in Hinblick auf die Umsetzung des Menschenrechtsschutzes immer weiter an Bedeutung. Andererseits wächst der Druck auf Gewerkschaften und die betrieblichen Arbeitnehmervertreter in Deutschland, politische Antworten

und effektive neue Wege der Interessenvertretung im Bereich internationale Arbeitnehmerrechte zu finden.

Die Forderungen nach menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, gesetzlich geregelten Arbeitnehmerrechten und einer Übernahme sozialer und ökologischer Verantwortung durch Unternehmen nehmen in der öffentlichen Diskussion im Zuge von Globalisierung und erkennbaren Regulierungslücken deutlich zu. Denn die Defizite in der praktischen Umsetzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten sind in vielen Ländern unübersehbar. Die Vereinten Nationen (UN) und die *International Labour Organization* (ILO) bemühen sich seit langem, Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte zu konkretisieren und wirksamer zu schützen. Die Anerkennung und Einhaltung der Menschenrechte, wie sie z. B. in den ILO-Konventionen verankert sind, sind in Deutschland zumeist gesetzliche Norm und damit seltener ein Problem, mit dem Betriebsräte alltäglich in ihrer Interessenvertretungspolitik konfrontiert sind. Im Kontext der Globalisierung deutscher Unternehmen und der Diskussion um Unternehmensverantwortung stellt sich dies allerdings anders dar. Hier sind deutsche Unternehmen und ihre Arbeitnehmervertretungen mit vielfältigen praktischen Problemen konfrontiert, wenn sie international tätig werden.

Die Auseinandersetzung um einheitliche und global anerkannte Rechte hat eine lange und wechselhafte Geschichte. 2005 gab es auf Initiative der Vereinten Nationen einen neuen Anlauf mit der Ernennung eines UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Ziel war es, den Menschenrechtsschutz weltweit zu stärken und die Rolle und Verantwortung der Wirtschaft hierbei zu definieren. Der Posten wurde mit dem Harvard-Professor für Politikwissenschaften John Ruggie besetzt. Dieser legte 2008 das politische Rahmenwerk für Wirtschaft und Menschenrechte »Protect, Respect and Remedy« (Schutz, Respekt und Abhilfe) vor, dessen Grundsätze 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf einstimmig verabschiedet wurden. Die Leitprinzipien und das zugehörige politische Rahmenwerk von John Ruggie betonen das enge Zusammenspiel zwischen staatlicher Schutzpflicht und unternehmerischer Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte sowie die Notwendigkeit von effektiven gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdeverfahren und von Wiedergutmachung für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen (United Nations Human Rights Council 2008b).

Warum sind die UN-Leitprinzipien ein Thema für betriebliche Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften?

Zentrales Ziel der Gewerkschaften ist es, gute Arbeits- und Lohnbedingungen für die Beschäftigten sicherzustellen. Die Globalisierung und die zunehmende Bedeutung von internationalen Lieferketten stellen die Gewerkschaften dabei vor neue Herausforderungen. Aus drei Gründen sind die UN-Leitprinzipien ein wichtiges Thema für Arbeitnehmervertreter:

1. Die fortschreitende Globalisierung erlaubt es transnational agierenden Unternehmen, Unternehmensaktivitäten schneller in Niedriglohnländer und Länder mit niedrigeren Arbeitsstandards zu verlagern. Das Resultat kann ein Unterbietungswettbewerb sein, unter dem dann auch die Beschäftigten in Deutschland leiden. Auf die Einhaltung der Menschenrechte im Ausland zu dringen kann also helfen, die Spirale des globalen Unterbietungswettbewerbs zu durchbrechen, und dazu beitragen, Beschäftigung in Deutschland zu sichern.
2. In vielen Ländern sind die gesetzlichen Normen für die Rechte der Beschäftigten deutlich schwächer als in Deutschland. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte können für international agierende Unternehmen ein willkommener Leitfaden sein, faire Arbeitsbedingungen im Ausland zu schaffen. Dies ist bedeutsam, weil die deutsche Öffentlichkeit heute sehr genau hinschaut: Wer Arbeitnehmerrechte bei Zulieferern und Tochterfirmen vernachlässigt, muss häufig schlechte Presse, Boykotte und Umsatzeinbußen hinnehmen – was den Beschäftigten in Deutschland schadet.
3. Gewerkschafter und betriebliche Arbeitnehmervertretungen sind wichtige Stakeholder. Damit ist klar: Wenn global agierende Unternehmen ihre Arbeit im Ausland entlang der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte organisieren, müssen Arbeitnehmervertreter eingebunden werden. Wenn sie dabei proaktiv agieren, sich das Thema also selbst zu eigen machen, stärkt das ihre Position im Prozess.

Wie können die UN-Leitprinzipien von betrieblichen Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften genutzt werden?

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bieten einen neuen politischen Bezugspunkt für Forderungen von Arbeitnehmervertretungen in der globalen Wirtschaft und zeigen erweiterte Ansatzpunkte für

die Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen auf, denn sie formulieren Maßstäbe für Forderungen sowohl an Regierungen als auch an Unternehmen. Sie betonen die Verantwortung eines Staates für die Um- und Durchsetzung der Menschenrechte und appellieren gleichzeitig an Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren und im eigenen Verantwortungsbereich umzusetzen. Die leitende These dieser Studie ist, dass sich die Legitimität der UN-Leitprinzipien und darin verankerte Verfahren für die Arbeit der Gewerkschaften und der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen nutzen lassen.

Die UN-Leitprinzipien sind geeignet, als Maßstab für Forderungen an Unternehmen und Regierungen zu dienen. Sie können eingesetzt werden, um in einzelnen Ländern das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und seine Durchsetzung einzufordern. Dazu machen die UN-Leitprinzipien wichtige Vorgaben. So sollen Unternehmen in Hinblick auf die Grundsatzerfüllung und die Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit Folgenabschätzung und Wirksamkeitskontrollen auf die Rückmeldung relevanter Stakeholder zurückgreifen. Gleichzeitig bietet die in den Leitprinzipien enthaltene Pflicht, effektive gerichtliche und außergerichtliche Beschwerdeverfahren und Wiedergutmachung bereitzustellen, einen wichtigen Ansatz, um Beschwerden bei Menschenrechtsverstößen gegenüber Regierungen und Unternehmen vorzutragen.

Die UN-Leitprinzipien legen drei Grundprinzipien – auch Säulen genannt – fest, auf die sich Arbeitnehmer, Betriebsräte und Gewerkschaften beziehen können. Erstens definieren sie die Aufgabe des Staates, die Menschen, die auf seinem Territorium leben, vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, d.h. auch vor Verstößen gegen die Menschenrechte in und durch Unternehmen. Zweitens verpflichten sie die Unternehmen, Menschenrechte überall zu respektieren und notwendige Maßnahmen zur Achtung der Menschenrechte zu ergreifen. Drittens fordern sie den Aufbau von juristischen wie nichtjuristischen Beschwerdemechanismen in allen Ländern, um die Wiedergutmachung bei Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen zu verbessern.

Jede dieser drei Säulen der UN-Leitprinzipien, die in Kapitel 4 eingehend vorgestellt werden, bietet Anknüpfungspunkte für die Arbeit von Arbeitnehmervertretungen. Säule 1 kann genutzt werden, um das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und seine Durchsetzung durch Regierungen in Produktionsländern grundsätzlich einzufordern. Auch die

deutsche Regierung kann dabei ein Adressat von Forderungen sein, damit sie bei Verhandlungen mit Partnerländern auf die Verwirklichung gewerkschaftlicher Rechte drängt.

Neu in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist die Forderung an Unternehmen, eine Unternehmenspolitik zu entwickeln, die eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in allen Bereichen unternehmerischer Aktivitäten garantiert. Die Leitprinzipien betonen die direkte Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte auch in der Lieferkette. Diese Verantwortung geht über die Befolgung nationaler Gesetze hinaus und fordert alle Unternehmen zum eigenständigen Umgang mit menschenrechtlichen Risiken auf. Das Ausmaß bzw. die Tiefe einer solchen Sorgfaltspflicht ist dabei abhängig von der Größe des Unternehmens und ergibt sich aus dem jeweiligen Geschäftsfeld sowie den konkreten Bedingungen vor Ort. Die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen als wesentlicher Bestandteil von Säule 2 erfordert die Einbindung Betroffener, also auch der Beschäftigten. Insofern geht es in diesem Prozess auch um Mitwirkung und Transparenz.

Und schließlich bildet Säule 3 einen wichtigen Ansatz, um Beschwerden gegenüber Unternehmen vorzutragen. Das Instrument legt Gütekriterien für die Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen fest, die Arbeitnehmervertretungen für entsprechende Aushandlungen mit Unternehmen zugrunde legen können. Beschwerdemechanismen, wie sie in globalen Rahmenvereinbarungen verankert sind, können anhand dieser Wirksamkeitskriterien überprüft und ggf. angepasst werden.

Erste Erfahrungen: Wie betriebliche Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften die UN-Leitprinzipien bereits nutzen

Die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen erfordert die Einbindung der Beschäftigten und ihrer Vertreter. Hier setzt die vorliegende Studie »Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als Thema für Betriebsräte und Gewerkschaften« an. Am Beispiel verschiedener transnationaler Unternehmen stellt sie den Stand der Umsetzung der Leitprinzipien vor. Sie untersucht die Erfahrungen und Erwartungen der Arbeitnehmervertretungen sowie anderer relevanter Akteure in Bezug auf Arbeitnehmerrechte als Teil der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Unternehmen.

In den folgenden Kapiteln wird am Beispiel deutscher und europäischer Konzerne dargestellt, welche Anknüpfungspunkte sich für Betriebsräte und Gewerkschaften in den Industrieländern, aber auch in Ländern mit weniger ausgeprägten Arbeitnehmerrechten ergeben. Die Studie beruht auf einer mehrstufigen Datenerhebung mit Interviews und Fallstudien in Großunternehmen, einer schriftlichen Befragung von Betriebsräten und Interviews mit deutschen Einzelgewerkschaften, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), internationalen Gewerkschaftsverbänden und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Für die vorliegende Studie wurden zwischen Winter 2014 und Herbst 2015 insgesamt 35 Interviews geführt. Dabei wurde nach der Rolle der Arbeitnehmervertretungen bei der Durchsetzung von internationalen Arbeitnehmerrechten und der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen auf internationaler, nationaler und betrieblicher Ebene gefragt. In Deutschland wurden Interviews mit Vertretern von ver.di, IG Metall, IG BAU, NGG, IG BCE und dem DGB geführt. Auf der Ebene der internationalen Interessenvertretung wurden Interviews mit Vertretern von Internationalem Gewerkschaftsbund (IGB), Europäischem Gewerkschaftsbund (EGB), *IndustriALL Global Union* und *industriAll European Trade Union*, *Union Network International* (UNI Global Union) und dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) geführt. Darüber hinaus fand eine Diskussionsrunde zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland mit Vertretern der NGOs *Amnesty International* und *Brot für die Welt* statt, die durch weitere Einzelinterviews mit Vertretern von *Germanwatch* und *Brot für die Welt* ergänzt wurde.

In den Bericht eingeflossen sind Unternehmensfallstudien zu den Unternehmen *adidas*, *BASF*, *Bosch*, *Daimler*, *Deutsche Post DHL*, *Deutsche Telekom*, *Faber-Castell*, *Norsk Hydro*, *Otto*, *Solvay*, *thyssenkrupp* und *Unilever*. Für die Unternehmensfallstudien wurden jeweils ein oder mehrere Vertreter der Arbeitnehmerseite interviewt und nach Möglichkeit ein Interview mit dem Management geführt. Diese Beispiele zeigen, dass es in international tätigen Unternehmen vielfältige betriebliche und gewerkschaftliche Initiativen gibt, neue Regeln und wirkungsvolle Mechanismen zu finden, um international Arbeitnehmerrechte zu stärken und Menschenrechte abzusichern. Die Instrumente reichen vom Abschluss globaler Rahmenvereinbarungen über die Kontrolle von Zulieferunternehmen bis hin zu Einführung von Berichten zur menschenrechtlichen Situation, die sich eng an den Vorgaben der UN-Leitlinien orientieren.

Globale Rahmenvereinbarungen als wichtiger gewerkschaftlicher Ansatzpunkt für den internationalen Menschenrechtsschutz

In den Gewerkschaften hat sich parallel zur internationalen Diskussion um die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte mit dem Abschluss globaler Rahmenvereinbarungen auf Unternehmensebene ein zweiter wichtiger Ansatzpunkt zur internationalen Stärkung von Arbeitnehmerrechten entwickelt. Internationale Gewerkschaftsverbände haben hierbei mit transnationalen Unternehmen globale Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, die die Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten im gesamten Unternehmen sowie entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten garantieren sollen. Während sich die UN-Leitprinzipien an alle Unternehmen weltweit richten und für diese allgemeine Verpflichtungen formulieren, stellen globale Rahmenvereinbarungen verhandelte Vereinbarungen zwischen globalen Gewerkschaftsverbänden und einzelnen transnationalen Unternehmen dar. Die vorliegende Studie untersucht, wie globale Rahmenvereinbarungen als originär gewerkschaftliches Instrument und die UN-Leitprinzipien miteinander vereinbar sind und inwieweit sich diese Ansätze wechselseitig verstärken können.

Ziele und Schwerpunkte der Untersuchung

Ziel der Studie ist es, Instrumente, Modellverfahren und Beispiele guter Praxis zur Förderung eines erfolgreichen Engagements von Arbeitnehmervertretungen im Umgang mit Menschenrechten vorzustellen. Hierzu werden in Kapitel 2 zunächst die Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf die Arbeit von Gewerkschaften dargestellt. Die Veränderung staatlicher Regulierung und die Relevanz privater Akteure für die Steuerung der globalen Wirtschaft werden in Kapitel 3 analysiert. Für ein besseres Verständnis des Prozesses, der zu den UN-Leitprinzipien führte, reflektiert Kapitel 4 den theoretischen Hintergrund wichtiger inhaltlicher Elemente der Leitprinzipien, wie den »smart mix« unterschiedlicher Formen der Steuerung – einerseits verbindliche Regulierung durch menschenrechtliche Staatenpflichten und andererseits freiwillige Selbstregulierung und Co-Regulierung durch Unternehmen.

Im Dezember 2016 wurde der deutsche Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch die Bundesregierung verabschiedet. An seiner Ausarbeitung waren sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften und NGOs beteiligt. Neben diesen Ansätzen zur

Umsetzung der UN-Leitprinzipien macht Kapitel 5 auch Angaben über entsprechende Bestrebungen auf UN- und europäischer Ebene. Kooperationen zwischen Gewerkschaften und NGOs in Deutschland im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte werden in Kapitel 6 vorgestellt.

Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der Beteiligung von Arbeitnehmervertretern bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien. Hierfür werden in Kapitel 7 die Einflussnahme des DGB und der deutschen Einzelgewerkschaften auf die Umsetzung von Menschenrechten anhand von Stellungnahmen und Forderungen sowie Kampagnen und Maßnahmen zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes aufgeführt. Gewerkschaftliche Forderungen aus Deutschland weisen dabei in Richtung erhöhter Verbindlichkeit und strengerer Regulierung des bisher weitgehend von Freiwilligkeit gekennzeichneten Feldes der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.

In der Zusammenarbeit mit europäischen und internationalen Gewerkschaftsverbänden wird ein wichtiger Bestandteil der gewerkschaftlichen Arbeit in Deutschland zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes gesehen. Deshalb werden in Kapitel 8 die Strategien der globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände im Handlungsbereich Menschenrechte aufgeführt. Globale Rahmenvereinbarungen sind ein Instrument, das Gewerkschaften nutzen, weltweit geltende Mindeststandards in einem Unternehmen zu vereinbaren. Kapitel 9 analysiert die Chancen und Grenzen globaler Rahmenvereinbarungen sowie die Möglichkeiten, die UN-Leitprinzipien und globale Rahmenvereinbarungen in einer Weise zu nutzen, bei der sie sich gegenseitig ergänzen und verstärken.

Kapitel 10 dieser Studie beinhaltet eine Auswertung der Unternehmensfallstudien und stellt einzelne Fallstudien in Kurzform dar. Die Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen – mit deutlichem Fokus auf Betriebsräten – an der Ausgestaltung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht wird in Kapitel 11 vorgestellt. Das abschließende Kapitel 12 fasst zentrale Ergebnisse der Analysen zusammen und weist auf Stärken und Schwächen der Umsetzung der UN-Leitprinzipien unter Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen in Deutschland hin.