

8 Die Strategien der globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände im Handlungsfeld Menschenrechte

Auf europäischer und globaler Ebene haben sich die Gewerkschaften in globalen Gewerkschaftsverbänden – wie dem IGB und globalen Gewerkschaftsföderationen (*Global Union Federations*, GUFs) – organisiert. Globale Gewerkschaftsverbände sind Dachverbände, die gegenüber ihren nationalen Mitglieds Gewerkschaften keine Weisungsbefugnis haben (Ford/Gillan 2015). Aus diesem Grund beschränken sich globale Gewerkschaftsverbände in ihrer Arbeit zumeist auf die politische Interessenvertretung in internationalen Organisationen (z. B. ILO, OECD), Kampagnenarbeit und in Hinblick auf transnationale Unternehmen auf die zentralen Unternehmensleitungen (Rüb/Platzer 2015, S. 18–21).

Auf europäischer Ebene agieren der EGB und andere europäische Gewerkschaftsverbände mit EU-Instanzen und im europäischen sozialen Dialog. In Brüssel haben die Gewerkschaften zusätzlich das Europäische Gewerkschaftsinstitut ETUI als Beratungseinrichtung geschaffen, ein unabhängiges Zentrum für Forschung und Bildung des EGB. Das Institut leitet unter anderem ein Netzwerk von Arbeitsrechtlern, das *Transnational Trade Union Rights Experts Network* (TTUR), das sich mit der Gesetzgebung im Bereich Menschenrechte auseinandersetzt.

Die europäischen Gewerkschaftsverbände agieren in vielen Politikbereichen eigenständig von den globalen Dachverbänden, in denen sie Mitglieder sind. Dies ist unter anderem der stärkeren wirtschaftlichen Integration und Institutionalisierung politischer Instanzen im Rahmen der Europäischen Union geschuldet. Bezugspunkte der Arbeit europäischer Gewerkschaftsverbände in Hinblick auf die Menschenrechte sind vor allem der Schutz und die Umsetzung von Arbeitnehmerrechten in Europa. Euro-

päische Gewerkschaftsverbände verweisen darauf, dass die Begünstigung der wirtschaftlichen Freiheiten zuungunsten sozialer Rechte in der europäischen Politik auch eine menschenrechtliche Dimension aufweist, z. B. in Hinblick auf die Abschwächung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und die Verringerung erkämpfter sozialer Standards in europäischen Mitgliedsländern.

8.1 Globale und europäische Gewerkschaftsverbände und die UN-Leitprinzipien

Die internationalen Gewerkschaftsverbände stehen den UN-Leitprinzipien positiv gegenüber. Nach Ansicht der Gewerkschaften haben die UN-Leitprinzipien einen Prozess in Bewegung gesetzt, nämlich die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen auf der politischen Ebene erneut zu thematisieren. Dadurch wird auch gewerkschaftlichen Forderungen nach der Umsetzung von Arbeitnehmerrechten, insbesondere auch unter Einbeziehung der Lieferkette, Gehör verschafft.¹ Darüber hinaus hat die Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien in einigen Ländern einen Rahmen geschaffen, in dem sich Gewerkschaften einbringen können.² Die Beteiligung von internationalen Gewerkschaftsverbänden an der Ausgestaltung und Steuerung von Themen mit menschenrechtlicher Relevanz hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.³

In Hinblick auf die UN-Leitprinzipien hat der IGB eine Informationsschrift für das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien herausgegeben (ITUC 2011b; ähnlich auch ITUC 2012). Das Papier stellt zunächst fest, dass die UN-Leitprinzipien erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung der Menschenrechte haben können, da sie festlegen, dass es sich bei der Achtung der Menschenrechte nicht um ein »freiwilliges Konzept« handelt und

1 | Interview mit dem *Policy Director* von *IndustriALL Global Union* am 29.10.2015; Interview mit dem *Deputy General Secretary* von *industriAll European Trade Union* am 13.7.2015; Interview mit dem Direktor des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) am 15.10.2015.

2 | Interview mit dem Direktor des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) am 15.10.2015.

3 | Interview mit dem *Policy Director* von *IndustriALL Global Union* am 29.10.2015.

Unternehmen alle international anerkannten Menschenrechte zu achten haben (ITUC 2011b). Ferner führt der IGB in dem Papier aus, dass Gewerkschaften die UN-Leitprinzipien nutzen können, um auf staatlicher Ebene

- Probleme zu lösen und die Bedeutung der Sorgfaltspflicht anhand von Fällen im Rahmen der OECD-Leitsätze und anderer zwischenstaatlicher Mechanismen weiterzuentwickeln,
- staatliche Maßnahmen und Gesetze bezüglich des Unternehmensverhaltens zu beeinflussen,
- prekäre Arbeit zu bekämpfen und direkte Beschäftigungsverhältnisse innerhalb der Lieferkette zu fordern,
- internationale Organisationen wie z. B. ILO, Weltbank und OECD zu beeinflussen.

In Hinblick auf die betriebliche Ebene können Gewerkschaften zudem die UN-Leitprinzipien nutzen, um aktiv zu werden

- bezüglich spezifischer Probleme,
- um den Geltungsbereich von globalen Rahmenvereinbarungen auszuweiten,
- um den Rahmen für den sozialen Dialog zu verändern und Fragen im Zusammenhang mit prekärer Arbeit und Lieferketten anzugehen,
- um die Unternehmenspolitik und die nichtfinanzielle Berichterstattung zu bewerten.

In einer weiteren Publikation des IGB wird außerdem betont, dass die von den UN-Leitprinzipien geforderte unternehmerische Sorgfaltspflicht insbesondere auch Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vereinigungsfreiheit beinhalten müsse (ITUC/IndustriALL/Clean Clothes Campaign/UNI Global Union 2012).

Im Rahmen des G7-Dialogs zur Vorbereitung des G7-Gipfels im Jahr 2015 formulierten die Gewerkschaften des IGB und des gewerkschaftlichen Beratungskomitees bei der OECD (*Trade Union Advisory Committee*, TUAC) sowie Gewerkschaftsverbänden aus den sieben beteiligten Ländern Forderungen an die G7-Staats- und Regierungschefs (TUAC/DGB/ITUC 2015). Diese enthalten in Hinblick auf die Menschenrechte die Forderung nach Beendigung von Zwangsarbeit und informellen Arbeitsverhältnissen in

globalen Lieferketten, die Gewährleistung eines existenzsichernden Mindestlohns und eines Mechanismus zur Lohnfestsetzung in jedem Land sowie die Ausweitung globaler sektorspezifischer Abkommen und globaler Rahmenabkommen. Außerdem wird eine Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch die Erweiterung von Handlungsspielräumen der Nationalen Kontaktstellen gefordert. In Anlehnung an die UN-Leitprinzipien sollen sich das öffentliche Auftragswesen an der Förderung der Achtung der Menschenrechte in der Lieferkette orientieren und extraterritoriale Regelungen für die Verletzung von Arbeitnehmerrechten geschaffen werden. Zum Beispiel können Rechtsvorschriften für transnationale Unternehmen in deren Heimatländern die Sorgfaltspflicht hinsichtlich von Rechten, Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten in Lieferketten sowie den Zugang zu außergerichtlicher Abhilfe regeln.

Der EGB verweist bei der Forderung nach Achtung der Menschenrechte in Handelsabkommen und Handelsbeziehungen zu Nicht-EU-Ländern auf die UN-Leitprinzipien (Ségols 2013; ETUC 2014). So verlangt der EGB von den europäischen Unternehmen in Bezug auf Birma/Myanmar, dass sie die UN-Leitprinzipien sowie die OECD-Leitsätze anerkennen (ETUC 2011b). In Hinblick auf die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Vietnam wurde z.B. die Einhaltung der ILO-Konventionen gefordert, insbesondere der Rechte zu Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen, der Nichtdiskriminierung und des Verbots der Kinderarbeit. Die Umsetzung der Bestimmungen sollen von einem Überwachungs- oder Kontrollprozess begleitet werden, in dem auch Sozialpartner eingebunden werden (ETUC 2012). In Hinblick auf Europa weisen Gewerkschaftsvertreter darauf hin, dass im Bereich Menschenrechte stärker verpflichtende Instrumente existieren als die UN-Leitprinzipien. Deshalb stellen diese stärkeren Elemente die Bezugsquelle und Argumentationsgrundlage für den Schutz der Arbeitnehmerrechte in der Arbeit der Gewerkschaften dar.⁴ Hierzu gehören die EU-Grundrechtecharta, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta.

4 | Interview mit dem *Legal Advisor* des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) am 10.8.2015; Interview mit einem *Senior Researcher* am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) am 24.9.2015.

8.2 Ansätze und Schwierigkeiten globalen und europäischen Handelns

Gewerkschaften sehen als Antwort auf die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen eine wachsende Notwendigkeit internationaler Abstimmung. Durch grenzübergreifende Zusammenarbeit und stärkeren Informations- und Erfahrungsaustausch auf Arbeitnehmerseite soll den Zwängen der Globalisierung und der dadurch verschärften Standortkonkurrenz entgegengewirkt werden (Müller/Platzer/Rüb 2004). Im Vordergrund steht dabei häufig zunächst der soziale Dialog und allgemeine politische Interessenvertretung von Arbeitnehmerrechten. Die gemeinsame Durchsetzung unmittelbarer materieller Interessen ist hingegen seltener ein direkter Auftrag an die Gewerkschaftsdachorganisationen auf globaler Ebene.

Internationale Gewerkschaften verfolgen eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen, um Arbeitnehmerrechte weltweit zu fördern und zu verteidigen. Gewerkschaftliche Aktivitäten im Bereich Menschenrechte setzen dabei auf allen Handlungsebenen an – so können Unternehmen, Branchen oder nationale wie internationale politische Organisationen und Institutionen im Fokus stehen (Rüb/Platzer 2015, S. 18). Die Maßnahmen umfassen die Veröffentlichung von Informationen zu Verstößen gegen Menschenrechte, Kampagnen zur universellen Achtung von Arbeitnehmerrechten, die Mitarbeit an Initiativen, politische Lobbyarbeit und vieles mehr. Auch der Abschluss von globalen Rahmenvereinbarungen kann Teil dieser Aktivitäten sein.

Teilweise werden Aktionen gemeinsam mit NGOs durchgeführt (ITUC 2011a). So haben internationale Gewerkschaften z. B. im November 2013 mit mehreren NGOs die *Treaty Alliance* gegründet, eine Koalition, die sich für ein verbindliches Abkommen in Hinblick auf die verpflichtende Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einsetzt.⁵ Die *Treaty Alliance* fordert eine rechtlich verbindliche Verpflichtung für Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte und den Ausbau der nationalen und internationalen Gesetzgebung, um Menschenrechte zu schützen und Menschenrechtsverstöße von Unternehmen zu ahnden. Ansatzpunkt der *Treaty Alliance* ist eine zwischenstaatliche »open-ended working group«, die auf Ebene der Vereinten Nationen zur Weiterentwick-

5 | <http://www.treatymovement.com/> (Abruf am 20.1.2016).

lung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gegründet wurde.

Auch auf internationaler und europäischer Ebene sehen Gewerkschaften vor allem OECD-Beschwerden als Mittel, um gegen Menschenrechtsverstöße von Unternehmen vorzugehen. In Hinblick auf deutsche Unternehmen reichten internationale Gewerkschaftsverbände Beschwerden gegen die *HeidelbergCement AG* und die *Metro AG* ein. Bei Konfliktfällen mit Unternehmen ist jedoch der »stille« Beschwerdeweg weitaus üblicher. So kontaktieren internationale Gewerkschaftsverbände z.B. zunächst nationale Gewerkschaften und lokale Arbeitnehmervertretungen am Hauptsitz des Konzerns, wenn sie Vorwürfe klären oder Probleme an Unternehmensstandorten in anderen Ländern lösen wollen.

In ihrer Politik sind Gewerkschaftsverbände auf einen Konsens mit ihren Mitglieds- und Partnerorganisationen angewiesen, da die nationalen gewerkschaftlichen Mitgliedsverbände kaum Befugnisse oder Handlungsinstrumente an die internationale Ebene delegiert haben. So sind internationale Gewerkschaftsverbände von den Ressourcen der Mitgliedsverbände abhängig, wobei die Internationalisierungsbestrebungen nicht von allen Mitgliedern in gleichem Maße getragen werden und finanzielle Mittel nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Bei grenzüberschreitenden Interaktionen verschiedener Gewerkschaften spielen internationale Netzwerke eine besondere Rolle. Solche Netzwerke können dazu dienen, relevantes Wissen zu generieren und auszutauschen und die Solidarisierung z.B. der Arbeitnehmer in einem transnationalen Unternehmen oder entlang der Wertschöpfungskette zu stärken (Scheper/Grabosch 2015, S. 19f.). Einige Gewerkschaftsverbände haben eigene Netzwerke für ausgewählte transnationale Unternehmen gegründet, sogenannte Gewerkschaftsallianzen (Rüb/Platzer 2015, S. 69).⁶ Diese können sowohl als Brancheninitiative für die größten Unternehmen einer Branche als auch für nur einen transnationalen Konzern existieren. Im Fall von DHL existieren z.B. zwei Gewerkschaftsallianzen – ein gewerkschaftliches Branchentreffen für alle großen transnationalen Konzerne der Logistikbranche sowie ein Treffen der Arbeitnehmervertretungen verschiedener internationaler DHL-Standorte zum konzernbezogenen

6 | Interview mit dem *Head of Department Commerce* von *UNI Global Union* am 12.8.2015.

Austausch. Die Treffen finden unter der Leitung von *UNI Global Union* in einem zweijährigen Turnus statt. Bei beiden Gewerkschaftsallianzen werden auch Themen mit menschenrechtlicher Relevanz angesprochen, z.B. Probleme bei der Durchsetzung der Vereinigungsfreiheit in einigen Bereichen der Branche oder an konkreten Standorten. Ziel des Austauschs ist es, Problemdimensionen einzuschätzen, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten oder Hilfestellung bei der Erarbeitung von Lösungen zu erhalten.

Teilnehmer branchenspezifischer Gewerkschaftsallianzen sind zumeist internationale Gewerkschaftsfunktionäre und andere Arbeitnehmervertreter, z.B. gewerkschaftlich organisierte Mitglieder des Europäischen Betriebsrats. Unternehmensspezifische Gewerkschaftsallianzen setzen sich aus Arbeitnehmervertretungen verschiedener internationaler Standorte eines Konzerns zusammen. Die Allianzen dienen dazu, Interessen der Arbeitnehmer gegenüber der Konzernleitung gemeinsam und international zu vertreten. Gewerkschaftsallianzen haben sich dabei insbesondere in Krisensituationen bewährt, wo rasche Reaktionen zur Krisenbewältigung erforderlich sind (Rüb/Platzer 2015, S. 65 f.). *UNI Global Union* und *UNI Europa* schätzen diese Art von Netzbildung als zukunftsweisend und förderungswürdig ein. Allerdings grenzen mangelnde finanzielle Ressourcen den Ausbau von Allianzen ein.⁷

Auf internationaler Ebene ist die Anerkennung und Legitimierung der gewerkschaftlichen Akteure eine wichtige Voraussetzung, die zur Umsetzung ihrer Interessen und Implementierung gewerkschaftlicher Ziele beiträgt. Eine erfolgreiche Ausweitung der internationalen Arbeit wird dadurch erschwert, dass es in einigen Ländern keine starken organisierten Gewerkschaften gibt. In anderen Ländern sind Gewerkschaftsbewegungen zwar einflussreich, aber in ihrer politischen Binnenstruktur manchmal wenig demokratisch und auch intransparent. Auch die Existenz von parteipolitischen Richtungsgewerkschaften in einzelnen Ländern macht Kooperationen und übereinstimmende politische Positionen in internationalen Gewerkschaftsverbänden schwierig (Fichter 2015, S. 117).⁸

7 | Interview mit dem *Head of Department Commerce* von *UNI Global Union* am 12.8.2015.

8 | Interview mit dem *Policy Director* von *IndustriALL Global Union* am 29.10.2015; Interview mit dem Direktor des Internationaler Gewerkschaftsbundes (IGB) am 15.10.2015.

