

12 Fazit: Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen und die Rolle der Arbeitnehmervertretungen

12.1 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – ein unsicherer politischer Erfolg

Lange Zeit war es allein Aufgabe der Staaten, die Menschenrechte auf ihrem Territorium durch die Wahrnehmung ihrer Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten zu fördern und umzusetzen. Im 20. und 21. Jahrhundert haben der globale Strukturwandel, die Vernetzung der Wirtschaftsräume und die wachsende Dominanz transnationaler Konzerne dazu geführt, dass verstärkt Forderungen zur Achtung der Menschenrechte an privatwirtschaftliche Akteure gestellt werden. Denn Wirtschaftsunternehmen beeinflussen durch ihre Geschäftstätigkeit Menschenrechte auf vielfältige Weise. Sie können die Voraussetzungen für die Verwirklichung von Menschenrechten verbessern – z. B. durch Schaffung von Arbeitsplätzen und das Zahlen von Steuern. Sie können durch ihr Handeln aber auch Menschenrechte direkt oder indirekt negativ beeinflussen.

Nun kann man argumentieren, dass Unternehmen an die jeweiligen nationalen Gesetze des Staates gebunden sind, in dem sie tätig sind. Die Praxis zeigt aber, dass das unternehmerische Profitstreben in Staaten ohne ausreichende politische Rahmenbedingungen zum Schutz von Menschenrechten oder mit einer unzureichenden Umsetzung existierender Gesetze vielfach zu Verstößen gegen die Menschenrechte führt, z. B. durch Missachtung der Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, durch mangelnde Gesundheits- und Sicherheitsstandards oder durch unzureichende Entlohnung der Beschäftigten. Auch Umweltverschmutzung oder Zwangsvertreibung zur Aneignung von Flächen ganzer Gemeinden können Folgen sein. Hinzu kommt, dass nationale Regulierung aufgrund ihrer territorialen

Ausrichtung transnationale Geschäftstätigkeiten nur unzureichend steuern kann.

Daher wird heute angesichts der fortschreitenden wirtschaftlichen Globalisierung gefordert, dass transnational agierende Wirtschaftsunternehmen eine Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte weltweit, auch in Ländern mit unzureichender Gesetzgebung oder einer schwierigen Menschenrechtslage, übernehmen. Solche Forderungen erheben vor allem NGOs und Gewerkschaften, die auch politische Kampagnen initiiert haben. Hierzu gehören z. B. Kampagnen von NGOs, die zu Verbraucherboykotten von Markenfirmen aufrufen. Für transnationale Unternehmen entstehen durch solche Kampagnen Risiken für das Image des Unternehmens und den Markenkern ihrer Produkte.

Unternehmerische Auswirkungen auf Menschenrechte sind so in manchen Unternehmen zum Bestandteil des Risikomanagements geworden. Soweit Verstöße gegen die Menschenrechte an die Öffentlichkeit gelangen, können sie sich auf die Wahrnehmung von Risikoprofilen der Anleger und damit auf den Börsenwert auswirken. Als Konsequenz kann eine gute oder schlechte unternehmerische Menschenrechtspraxis damit direkte wirtschaftliche Vor- oder Nachteile haben, den Zugang zu Krediten beeinflussen und zu Vorteilen bei der Auftragsvergabe oder bei der Rekrutierung von Fachkräften führen.

Transnationale Konzerne versuchen daher zunehmend, diese Risiken ex ante zu steuern und über freiwillige Selbstverpflichtungen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen. Dies kann z. B. in Form von unternehmenseigenen Verhaltenskodizes oder der Teilnahme an Brancheninitiativen zur Achtung der Menschenrechte geschehen. In der Vergangenheit gestaltete sich die Effektivität solcher Versuche von Selbstregulierung sehr unterschiedlich, und Kritiker haben darauf hingewiesen, dass eine freiwillige Politik der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen bezüglich Inhalt und Umfang der Selbstverpflichtungen beliebig sein kann. So wird z. B. die Lieferantenkette bisher von den Verpflichtungen transnationaler Unternehmen nur unzureichend erfasst. Die Beachtung der Lieferkette ist aber von besonderer Bedeutung, da transnationale Unternehmen häufig in Staaten mit niedrigen Produktionskosten fertigen lassen, die mitunter die Menschenrechte ihrer Bürger nur in ungenügender Weise schützen und Arbeitnehmerrechte kaum berücksichtigen.

Die Debatten über eine unternehmerische Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte sind von zwei divergierenden Meinungen geprägt: Eine Seite fordert rechtlich verbindliche Instrumente zur Regulierung der Unternehmen, während die andere Seite auf freiwillige Ansätze für eine solche Verantwortung von Unternehmen setzt. Auch im Kontext der Diskussionen bei den Vereinten Nationen gab es in der Vergangenheit mehrere Versuche, den Rechtsrahmen für Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte auf internationaler Ebene auszubauen. Lange Zeit wurden entsprechende Vorschläge abgelehnt, da sich insbesondere aufseiten westlicher Regierungen und bei Wirtschaftsunternehmen heftiger Widerstand regte. Die Schaffung des Postens eines UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2005, der mit John Ruggie besetzt wurde, sollte ein Kompromiss zwischen den festgefahrenen Positionen erreichen.

Diese Erwartung wurde politisch zumindest teilweise erfüllt. Das von Ruggie 2008 geschaffene Rahmenwerk mit den drei Säulen »Protect, Respect, Remedy« (Schutz, Respekt, Abhilfe) verbindet die Verantwortung von Staaten für die Um- und Durchsetzung der Menschenrechte mit der Forderung an Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren und im eigenen Verantwortungsbereich umzusetzen. Für die Umsetzung des Rahmenwerkes hat Ruggie 2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte formuliert. Die so entstandenen 31 UN-Leitprinzipien geben Handlungsleitlinien für die Umsetzung des Schutzes der Menschenrechte durch die Staaten und für die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen vor.

Das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien haben politisch eine Reihe von Stärken, die über den bis dahin erreichten Diskussionsstand hinausgehen. Zunächst einmal ist positiv hervorzuheben, dass das abstrakt gehaltene Rahmenwerk von den UN-Leitprinzipien begleitet wird, die dessen praktische Umsetzung durch konkrete Handlungsleitlinien ausgestalten sollen. Dabei geben die UN-Leitprinzipien Handlungsrahmen und Verfahren vor, wie der Schutz und die Achtung von Menschenrechten garantiert werden sollen. Sie stellen eine Mindestgrundlage dar, auf der weitere Maßnahmen aufbauen können.

In Hinblick auf das Gesamtkonzept ist positiv zu bewerten, dass mit den drei Säulen – staatliche Schutzpflicht, Unternehmensverantwortung für die Achtung der Menschenrechte und Zugang der Opfer zu Beschwer-

demechanismen und Wiedergutmachung – ein umfassender Ansatz gewählt wurde, der die alte Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaftsakteuren ablöst und den aktuellen Bedingungen einer globalisierten Welt besser entspricht. Insbesondere die Aufnahme der zweiten und dritten Säule stellt einen neuen, politisch häufig geforderten Ansatzpunkt dar. Hier wird von der alleinigen Verpflichtung des Staates zur Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes abgerückt und eine Zuständigkeit der Wirtschaft definiert. Das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien entlassen die Staaten damit nicht aus ihren Verpflichtungen zur Schaffung und Durchsetzung von regulierenden Maßnahmen. Sie fordern von ihnen vielmehr, durch entsprechende Maßnahmen für eine verbindliche Verpflichtung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu sorgen. Ansatzpunkte werden beispielsweise in der Außenwirtschaftsförderung, der öffentlichen Vergabepolitik und der Ausgestaltung von Verträgen mit anderen Staaten oder mit Unternehmen gesehen.

In Hinblick auf die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte hat Ruggie eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, die Unternehmen durchführen sollen, um dieser Verantwortung gerecht zu werden. Positiv hervorzuheben sind hier vor allem die Ausführungen zur Grundsatzverpflichtung sowie zur unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, die nach den UN-Leitprinzipien Menschenrechtsrisiko- und Auswirkungsanalysen, Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von negativen Auswirkungen sowie Wirksamkeitskontrolle, Kommunikation und Berichterstattung beinhalten. Eine weitere Stärke der UN-Leitprinzipien ist die Feststellung, dass Unternehmen für die gesamten Auswirkungen ihrer Wirtschaftstätigkeit – auch in der Lieferantenkette – Verantwortung tragen. Die Auswirkungen beziehen sich auch auf das weitere gesellschaftliche Umfeld (Gemeinden). Unternehmen werden aufgefordert, einen Beschwerdemechanismus zu institutionalisieren, der einer Reihe von Wirksamkeitskriterien entsprechen muss, um als legitim gelten zu können.

Der größte politische Erfolg des Rahmenwerkes und der UN-Leitprinzipien ist allerdings darin zu sehen, dass sie vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einmütig verabschiedet worden sind, nachdem zuvor mehrere Versuche, entsprechende multilaterale Lösungen zu finden, gescheitert waren. Ruggies Vorschläge fanden neben dem Zuspruch aller Mitglieder des Menschenrechtsrats insbesondere auch die Zustimmung

der Privatwirtschaft. Damit war die lange Zeit lähmende Zweiteilung zwischen Ansätzen der Selbstverpflichtung und der Regulierung zunächst einmal überwunden. Als ausschlaggebend für diesen Erfolg kann der Ansatz von Ruggie gewertet werden, keine verbindlichen Regeln für Unternehmen festzusetzen, sondern eine alternative Steuerungsform des »prinzipientreuen Pragmatismus« zu verfolgen, der einen »smart mix« von (staatlich oder international festzusetzender) Regulierung und Selbstregulierung vorsieht. Letztere kann die Form von privatwirtschaftlicher Selbstregulierung annehmen oder auch als private Co-Regulierung zwischen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren durchgeführt werden.

Die UN-Leitprinzipien verweisen an mehreren Stellen auf die Einbindung von Stakeholdern durch die Unternehmen. Damit beinhaltet Ruggies Ansatz auch Elemente von »civil regulation« und kann durch Multistakeholder-Prozesse mit verschiedenen Anspruchsgruppen zu einer gemeinwohlverträglichen politischen Steuerungsform beitragen. Wie dieser »smart mix« politisch und rechtlich ausgestaltet wird, soll Gegenstand von Interessenaushandlungen in den Ländern und auf internationaler Ebene sein.

Dieser Ansatz wurde bereits von verschiedenen Ländern und Institution aufgegriffen. So hat die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung »Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen« alle Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Strategiepläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erarbeiten (Europäische Kommission 2011). Diese Nationalen Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten sollen eine systematische Bestandsanalyse zur Identifizierung von Umsetzungsdefiziten und die Nennung von konkreten Lösungsvorschlägen mit Zeitplan und Zuständigkeiten beinhalten. Seit 2014 lief in Deutschland ein breiter Multistakeholder-Prozess zur politischen Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplans unter Beteiligung von Gewerkschaften, NGOs und Arbeitgeberverbänden. Im Dezember 2016 schließlich wurde der Aktionsplan verabschiedet.

Unsicher ist der politische Erfolg der UN-Leitprinzipien jedoch vor allem, weil die beiden hauptverantwortlichen Akteure für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien, Regierungen und Unternehmen, bisher eher in ihnen bekannten und eingefahrenen Bahnen verbleiben. Vor allem Regierungen machen im Rahmen der Ausarbeitung ihrer jeweiligen Nationalen Aktionspläne bisher nur zögerliche Vorgaben, wie der sogenannte »smart

mix« durch die Stärkung der staatlichen Schutzpflicht und ihre Anpassung an die Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung weiter präzisiert werden könnte. Insbesondere verbindliche Vorgaben fehlen bisher weitgehend, beispielsweise in Hinblick auf die Berichtspflichten für Unternehmen durch die Umsetzung der »EU-Richtlinie zur Offenlegung nicht-finanzieller und die Diversität betreffender Informationen« aus dem Jahr 2014 oder auch bei der Verknüpfung der Vergabe von Exportkredit- und Investitions Garantien mit Menschenrechtskriterien.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten wird die Ambivalenz in der Steuerungsform »smart mix« des Ruggie-Ansatzes von manchen Akteuren als größte Schwäche des Konzeptes bewertet. Vonseiten der Gewerkschaften und NGOs wird vor allem bemängelt, dass die UN-Leitprinzipien keine verbindlichen Regeln für Unternehmen aufstellen, die die Umsetzung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sicherstellen. Im Lichte dieser Kritik reichen die UN-Leitprinzipien nicht aus, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen (Backer 2011; De Vega/Mehra/Wong 2011; Reder o.J.; Strohscheidt 2011). Tatsächlich betonen die bisher veröffentlichten Aktionspläne der EU-Länder allein die freiwillige Selbstregulierung der Wirtschaftsunternehmen. Instrumente, die eine stärkere Regulierung von Unternehmen im Bereich Menschenrechte zur Folge haben, sind dagegen kaum in den Aktionsplänen enthalten. Beim Ansatz des »smart mix« droht also in Hinblick auf die Regulierung ein deutliches Ungleichgewicht zugunsten des Prinzips der privaten Selbstregulierung.

Folgerichtig wird von NGOs kritisiert, dass bei Ruggie kaum Aussagen zur transnationalen Rechtsprechung getroffen wurden. Insbesondere die Frage nach einer extraterritorialen Rechtsprechung durch den Heimstaat von Unternehmen, die im Rahmen ihrer Auslandsaktivitäten menschenrechtliche Schutzpflichten verletzen, bleibt ungeklärt. Die UN-Leitprinzipien machen kaum Angaben zur extraterritorialen Schutzverpflichtung von Staaten.

Andererseits haben das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien bereits heute Auswirkungen auf bedeutende internationale Institutionen. Sie haben dazu beigetragen, dass den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen 2011 ein Menschenrechtskapitel hinzugefügt wurde. Auch bei der Überarbeitung der »Common Approaches« der OECD, die die Grundlagen für die Umwelt- und Sozialprüfungen im Exportgeschäft legen, wurde der Ruggie-Ansatz argumentativ berücksichtigt. Eine ähnliche

Rolle können die UN-Leitprinzipien bei einer Novellierung der »Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« der ILO einnehmen.

Die *International Finance Corporation* der Weltbank-Gruppe hat in ihren überarbeiteten Bestimmungen zur Nachhaltigkeit (»IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability«) die Leistungsstandards für soziale Risiken erweitert und auch Bezug auf die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte genommen. ISO 26000 zur gesellschaftlichen Verantwortung von Organisationen – die sogenannte Ethik-Norm – enthält inzwischen ebenfalls ein Kapitel zum Thema Menschenrechte. Auch die *Global Reporting Initiative* (GRI) beruft sich in der neuesten Umsetzungsanleitung G4 auf die Forderung aus den UN-Leitprinzipien nach einer Berichtspflicht der Unternehmen zur Umsetzung ihrer unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Global Reporting Initiative 2013). In dieser Hinsicht ist der Ruggie-Ansatz damit ohne Zweifel als Erfolg zu werten.

Auch auf Unternehmensebene gibt es sichtbare Erfolge des Rahmenwerkes und der UN-Leitprinzipien – hier vor allem daran zu messen, dass zahlreiche Großunternehmen damit begonnen haben, die Anforderungen der UN-Leitprinzipien umzusetzen (Economist Intelligence Unit 2015).

Auf Ebene der Vereinten Nationen wird die Umsetzung und Verbreitung der UN-Leitprinzipien seit 2011 durch eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten begleitet (Kapitel 5.1). Insbesondere vonseiten der NGOs wird gefordert, dass sich diese Arbeitsgruppe stärker mit einer Regulierung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auseinandersetzt.

12.2 Die Reaktion der Gewerkschaften ist grundsätzlich positiv

Gewerkschaften werden im Rahmenwerk und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte kaum explizit genannt. Ohne internationale Gewerkschaftsstrategien und die Einbindung von Arbeitnehmervertretungen scheint aber eine erfolgreiche Anpassung des Menschenrechtsregimes im Kontext globaler Wirtschaft nur schwer vorstellbar. Gerade unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung ist die Bedeutung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte gestiegen – dies gilt insbe-

sondere für Arbeitnehmerrechte. Arbeitnehmervertretungen können als Repräsentanten potenziell betroffener Gruppen dazu beitragen, die Einhaltung und Umsetzung dieser Rechte zu fördern.

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 Befähigung von Gewerkschaften im Ausland. Der Schutz von Menschenrechten ist 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 entgegenge wirkt werden.

Auf europäischer und internationaler Ebene gibt es zahlreiche Initiativen von europäischen und internationalen Dachverbänden in Zusammenarbeit mit nationalen Gewerkschaften, um Arbeitnehmerrechte als Teil der Menschenrechte international besser zu verankern. Wichtiger Bestandteil der internationalen Strategie sind grenzüberschreitende unternehmens- und branchenspezifische Gewerkschaftsnetzwerke. So kann relevantes Wissen generiert und ausgetauscht, Forderungen können erstellt und umgesetzt werden. Allerdings ist die Anzahl solcher Gewerkschaftsnetzwerke bisher gering, und nur die bedeutendsten Unternehmen in ausgewählten Branchen werden von gewerkschaftlichen Netzwerken abgedeckt. Der internationalen Zusammenarbeit von Gewerkschaften sind dabei Grenzen gesetzt, da gewerkschaftliche Aktivitäten zu transnationalen Arbeitsbeziehungen erst noch umfassender institutionalisiert werden müssen.

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 ist, können die UN-Leitprinzipien 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. So konkretisieren die UN-Leitprinzipien die staatlichen Verpflichtungen, für die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu sorgen.

Mit der Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Menschenrechte, z. B. bei der Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien oder bei der öffentlichen Beschaffung, ergeben sich auch praktische Anknüpfungspunkte für entsprechende politische Forderungen der Gewerkschaften in den Industriestaaten. Darüber hinaus betonen die UN-Leitprinzipien die Verantwortung der Unternehmen für die Einhaltung und Wahrung der Menschenrechte in ihrer Lieferkette. Bei gewerkschaftlichen Forderungen zur Kontrolle der Lieferkette und zur Stärkung der gewerkschaftlichen Organisation in Zulieferbetrieben kann auf die UN-Leitprinzipien zurückgegriffen werden.

Bei der Umsetzung der Grundsatzverpflichtung von Unternehmen und der Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit Folgenabschätzung und Wirksamkeitskontrolle, Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen soll nach den UN-Leitprinzipien auf die Rückmeldung relevanter Stakeholder Bezug genommen werden. Als wichtigen Stakeholdern kommt den Gewerkschaften und betrieblichen Arbeitnehmervertretungen die Rolle zu, diese Elemente der UN-Leitprinzipien zu präzisieren und mitzugestalten. Deshalb ist es naheliegend, dass Arbeitnehmervertretungen bei der Formulierung der Grundsatzerklärung als Vertreter der Mitarbeiter mit ihrem Fachwissen eingebunden werden. Gewerkschaften können darüber hinaus Hinweise und Informationen geben, um menschenrechtliche Risiken im Unternehmen zu beurteilen.

Um zu verifizieren, ob nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen begegnet wird, sollten Unternehmen nach den UN-Leitprinzipien auch die Wirkung der von ihnen ergriffenen Gegenmaßnahmen unter Rückmeldung betroffener Stakeholder verfolgen. Dabei wird den Stakeholdern eine Reihe von Informationsrechten eingeräumt. Gewerkschaften und betriebliche Arbeitnehmervertretungen können sich hierauf berufen, um ausreichende Informationen über die Unternehmenstätigkeiten zu erhalten und die Angemessenheit der Gegenmaßnahmen eines Unternehmens in Bezug auf die betreffende menschenrechtliche Auswirkung sicherzustellen.

In den UN-Leitprinzipien gibt es verschiedene Anforderungen an außergerichtliche Beschwerdeverfahren in Unternehmen. Viele dieser Wirksamkeitskriterien entsprechen den Forderungen auf Arbeitnehmerseite für einen einfachen und leicht zugänglichen Beschwerdemechanismus, der Zugangsmöglichkeiten, Transparenz und Legitimität gewährleistet. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist wichtig, dass unternehmenseigene Beschwer-

demechanismen die Rolle rechtmäßiger Gewerkschaften bei der Beilegung von arbeitsbezogenen Konflikten und Tarifverhandlungen nicht untergraben dürfen. Dies wird von den UN-Leitprinzipien explizit festgehalten.

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung der Ruggie-Prinzipien mit Ansätzen gewerkschaftlicher Politik ist die Resonanz auf die UN-Leitprinzipien aus den Gewerkschaften bisher verhalten. Während europäische und internationale Gewerkschaftsverbände das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien grundsätzlich begrüßen und ihren Nutzen für die Förderung der Arbeitnehmerrechte betonen, wird ihnen von den deutschen Gewerkschaften nur ein begrenzter politischer Stellenwert zugeschrieben. Zwar hat der DGB eine Stellungnahme zum Rahmenwerk und den UN-Leitprinzipien abgegeben, und Gewerkschaften waren an der Ausarbeitung des deutschen Nationalen Aktionsplans umfassend beteiligt, allerdings fehlt eine Verbindung zwischen dieser politischen Arbeit und praktischen Ansätzen in den Unternehmen sowie in der Bildungsarbeit. So liegen z. B. keine Informationmaterialien oder Handlungshilfen für die UN-Leitprinzipien vonseiten der Gewerkschaften für ihre Mitglieder vor. Insbesondere bei den betrieblichen Interessenvertretern sind so Rahmenwerk und UN-Leitprinzipien weitgehend unbekannt.

Politisch kritisieren die deutschen Gewerkschaften das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien vor allem wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit. Ähnlich wie NGOs verlangen sie eine strengere Regulierung des unternehmerischen Handelns im Bereich Menschenrechte. Zusätzlich verweisen die Gewerkschaften darauf, dass die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen durch ihren Beschwerdemechanismus bereits ein wichtiges Instrument zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sind.

12.3 Globale Rahmenvereinbarungen als Ansatz der Gewerkschaften

Mit dem Abschluss von globalen Rahmenvereinbarungen haben die Gewerkschaften in den letzten Jahren versucht, einen eigenen politischen Ansatz für den Aufbau von gewerkschaftlichen Kooperationen auf transnationaler Ebene zu schaffen. Diese Vereinbarungen sind der Versuch, eine Grundlage für die transnationale Regulierung von Arbeitsbeziehungen in

einem Unternehmen oder in der Wertschöpfungskette zu legen, und ein Beitrag zum Aufbau und zur Institutionalisierung einer transnationalen Arena der Arbeitnehmerbeziehungen.

Alle Rahmenvereinbarungen berufen sich auf die ILO-Kernarbeitsnormen und schützen mindestens das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Knapp die Hälfte der 114 existierenden globalen Rahmenvereinbarungen bezieht sich auf ein breites Menschenrechtsverständnis nach der UN-Menschenrechtscharta und OECD-Leitsätzen. Seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien haben 20 Prozent der neu verhandelten globalen Rahmenvereinbarungen direkt Bezug auf die UN-Leitprinzipien genommen.

Globale Rahmenvereinbarungen wiederum werden auch in den UN-Leitprinzipien im Kontext von Beschwerde- und Wiedergutmachung explizit erwähnt. Insoweit gibt es eine wechselseitige Beeinflussung zwischen globalen Rahmenvereinbarungen und UN-Leitprinzipien. Die durch globale Rahmenvereinbarungen geschaffenen Konsultationsprozesse zwischen Arbeitnehmervertretern und dem Management eines Unternehmens können dabei helfen, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und die Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen zu überprüfen. Damit liegt in diesen Vereinbarungen ein wichtiger Baustein zur Umsetzung der in den UN-Leitprinzipien geforderten unternehmerischen Sorgfaltspflicht.

Untersuchungen zu Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen zeigen, dass die Vereinbarungen im Kontext des sozialen Dialogs zur Klärung von Beschwerden beitragen und sich durch eine frühzeitige und schnelle Beschwerdebearbeitung auszeichnen. Teilweise enthalten globale Rahmenvereinbarungen auch Betriebsbesichtigungen oder Audits zur Umsetzung der in den Vereinbarungen festgelegten Grundsätze. Ein kleiner Teil der Vereinbarungen sieht zudem die Möglichkeit vor, neutrale Mediatoren zur Konfliktlösung einzuschalten. Beispiele in Hinblick auf eine Wiedergutmachung zeigen, dass von globalen Rahmenvereinbarungen positive Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen und Arbeitsbedingungen im Unternehmen und bei den Lieferanten ausgehen können. Insbesondere können globale Rahmenvereinbarungen hilfreich sein, um in Unternehmen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen umzusetzen und zu stärken.

In der Umsetzung solcher Vereinbarungen gibt es dennoch erkennbar Schwächen und Defizite. So sind globale Rahmenvereinbarungen vielen

Beschäftigten des Unternehmens sowie lokalen Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften häufig unbekannt (Fichter/Sayim/Agtas 2013). Damit globale Rahmenvereinbarungen besser zum internationalen Arbeitnehmer- und Menschenrechtsschutz beitragen können, müssen lokale Arbeitnehmervertreter verstärkt in die Verhandlung, Implementierung und Überwachung der Vereinbarungen einbezogen werden.

In Verbindung der beiden Ansätze »Rahmenvereinbarungen« und »UN-Leitprinzipien« könnte seitens der Gewerkschaften geprüft werden, inwiefern bereits existierende Mechanismen in den globalen Rahmenvereinbarungen den Anforderungen der UN-Leitprinzipien entsprechen und ob diesbezüglich möglicherweise ein Reformbedarf besteht, beispielsweise eine Präzisierung des Beschwerdemechanismus. So liegt der Fokus der Beschwerdemechanismen in den meisten globalen Rahmenvereinbarungen auf den beim Unternehmen beschäftigten Personen und Arbeitnehmervertretern. Ein größerer Kreis, der z. B. auch die Zulieferbetriebe mit einschließt, wäre notwendig, um den Anforderungen der UN-Leitprinzipien an einen effektiven Beschwerdemechanismus wirklich gerecht zu werden. Damit bieten die UN-Leitprinzipien insbesondere auch Argumente für eine verbindlichere Gestaltung der Verweise auf die Lieferkette von transnationalen Unternehmen in globalen Rahmenvereinbarungen.

12.4 Unternehmen sind aktiv bei Umsetzung der UN-Leitprinzipien

Wie die Analyse unserer zwölf Unternehmensfallstudien zeigt, gibt es in großen international tätigen Unternehmen bereits viele Ansätze, den Anforderungen der UN-Leitprinzipien zu entsprechen (Kapitel 10). So weisen *adidas*, *BASF*, *Daimler*, *Deutsche Telekom*, *Norsk Hydro* und *Unilever* explizit darauf hin, dass sie die Ausgestaltung ihrer Menschenrechtsstrategie an den UN-Leitprinzipien ausgerichtet haben. *Unilever* hat darüber hinaus als erstes Unternehmen einen Menschenrechtsbericht veröffentlicht, der Ausführungen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Konzern enthält.

Alle untersuchten Unternehmen verfügen über eine Grundsatzerklärung, die mindestens auf den ILO-Kernarbeitsnormen basiert. Fünf Unternehmen – *adidas*, *BASF*, *Deutsche Telekom*, *Norsk Hydro* und *Unilever* – haben zusätzlich Menschenrechtserklärungen veröffentlicht. In Hinblick auf

die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der untersuchten Unternehmen ist festzustellen, dass neun der untersuchten Unternehmen Risikoanalysen durchführen. *Daimler* und *Norsk Hydro* nutzen dabei das »Human Rights Compliance Assessment« (HRCA) des *Danish Institute for Human Rights* (DIHR), andere Unternehmen schalten Beratungsinstitute ein oder führen eigene Programme durch.

Alle untersuchten Unternehmen stellen Anforderungen an ihre Lieferanten in Hinblick auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und überprüfen durch schriftliche Befragungen und Audits zumindest ihre direkten Zulieferbetriebe. Eine Überprüfung durch Audits findet abhängig von Auftragswert, Länderrisiko oder sonstiger Risikoeinschätzungen statt. Die Zahl der Audits ist im Vergleich zur Gesamtzahl der Lieferanten allerdings gering, zudem ist die Wirksamkeit von Audits zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes bei Lieferanten unter Experten umstritten (Starmanns 2011). Vielversprechende Ansätze zur Umsetzung eines Menschenrechtsschutzes in der Lieferantenkette werden deshalb eher in der Befähigung der Lieferanten (»Empowerment«) sowie in positiven Anreizen für Zulieferer gesehen.

So können Schulungen Lieferanten dazu befähigen, aus eigener Kraft ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu verbessern (Germanwatch/Misereor 2014a, S. 76). Sechs der untersuchten Unternehmen bieten Schulungen für Lieferanten zur Umsetzung der Anforderungen im Bereich menschenrechtliche Sorgfaltspflicht an. Darüber hinaus setzen *adidas*, *BASF*, *Faber-Castell* und *Otto* positive Anreize für Zulieferbetriebe, die ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ausreichend nachkommen. Lieferanten, die sich für die Einhaltung und Förderung von Menschenrechten engagieren, werden bei der Auftragsvergabe dieser Konzerne verstärkt berücksichtigt.

Alle untersuchten Unternehmen verfügen über Beschwerdemechanismen. Meist sind den Verhaltenskodizes der Unternehmen Beschwerdeverfahren angeschlossen, die allen Mitarbeitern die Möglichkeit einräumen sollen, Compliance-Verstöße gegen Inhalte der Kodizes zu melden. Dabei haben *BASF*, *Daimler* und *Otto* auch die Stelle einer externen Ombudsperson eingerichtet. Verfahren für die Einreichung von Beschwerden durch unternehmensexterne Personen, wie z. B. durch die Beschäftigten der Lieferantenbetriebe, gibt es bei *adidas*, *BASF*, *Bosch*, *Daimler*, *Deutsche Telekom*, *Norsk Hydro* und *thyssenkrupp*. Darüber hinausgehend verfügt *BASF* über

einen Beschwerdemechanismus für Gemeinden im Umfeld der eigenen Produktionsstandorte.

Besonders innovativ ist dabei der Beschwerdemechanismus von *adidas*, wo Mitarbeiter ausgewählter Lieferanten die Möglichkeit haben, Beschwerden per SMS zu senden. Die Beschwerdemechanismen von *adidas*, *BASF* und *Norsk Hydro* kommen den Anforderungen der Wirkungskriterien nach den UN-Leitprinzipien in Hinblick auf Legitimität, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Ausgewogenheit, Transparenz und Rechtekompatibilität sowie einer kontinuierlichen Anpassung weitgehend nach.

In gewissem Gegensatz zu diesen Aktivitäten der Unternehmensleitungen zeigen die Ergebnisse der zwölf Unternehmensfallstudien und die schriftliche Befragung von Betriebsräten, dass es unter den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen teilweise noch wenig Wissen über die UN-Leitprinzipien und die entsprechenden Anforderungen an die unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gibt. Das Thema Menschenrechte wird von der betrieblichen Arbeitnehmervertretung selten als eigenes Handlungsfeld begriffen. Vielfach sehen Betriebsräte das Thema der unternehmerischen Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte als vorrangige Verpflichtung des Managements; ein eigener Handlungsbedarf wird nur vereinzelt abgeleitet. Da auch personelle Kapazitäten fehlen, um das Thema Menschenrechte zusätzlich zu bearbeiten, gibt es nur in besonderen Fällen größere Initiativen von Betriebsräten.

Zusätzlich sind fehlende Ansprechpartner an einzelnen Standorten in anderen Ländern und auch fehlende demokratisch legitimierte gewerkschaftliche Vertretungen an kritischen Produktionsstandorten als problematisch für die Beteiligungsmöglichkeiten auf Arbeitnehmerseite anzusehen. Deutsche Arbeitnehmervertretungen weisen auch darauf hin, dass dem Thema Menschenrechte in Europäischen Betriebsräten häufig keine Relevanz beigemessen wird. Eine Ausnahme bildet hier z. B. *Solvay*, wo der Europäische Betriebsrat Vertragspartner der Grundsatzserklärung ist.

Allerdings gibt es gerade im Menschenrechtsbereich auch sehr engagierte Betriebsräte, wie unsere Unternehmensfallstudien aufgezeigt haben. So war die betriebliche Arbeitnehmervertretung von *Norsk Hydro* wesentlicher Treiber für Vereinbarungen im Bereich der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Dabei stehen für Betriebsräte vor allem gewerkschaftsrelevante Arbeitnehmerrechte im Vordergrund des Engagements wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen

sowie der Schutz von Gewerkschaftsmitgliedern vor ungerechtfertigter Entlassung und Diskriminierung. Auffällig ist, dass das Engagement häufig sehr stark von der persönlichen Einstellung der handelnden Arbeitnehmervertreter und ihrer Affinität zum Thema abhängt – z. B. Kontakte zu Kirchen oder NGOs, oder die berufliche Laufbahn führte zu engem Kontakt mit Beschäftigten in menschenrechtlich problematischen Ländern.

Deutsche Arbeitnehmervertretungen werden vor allem dann aktiv, wenn Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte im eigenen Unternehmen auftreten, wie die Unternehmensfallstudien *Deutsche Post DHL* und *Deutsche Telekom* zeigen. Die Aktivitäten der deutschen Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat reichen vom Aufgreifen des Themas in Aufsichtsratssitzungen über die Unterstützung ausländischer Gewerkschaften, Initiierung von Solidaritätsbekundungen und Aktionen innerhalb der Belegschaft, Erstellung von rechtlichen Gutachten sowie Mitarbeit an OECD-Beschwerden bis hin zum persönlichen Engagement in der Freizeit.

Themen im Bereich Menschenrechte, bei denen die Arbeitnehmervertretungen am häufigsten eingebunden werden, sind Grundsatzserklärungen und Beschwerdemechanismen. Viele der untersuchten Unternehmen verfügen über eine Grundsatzserklärung, bei deren Formulierung Betriebsräte direkt oder indirekt beteiligt waren. In zwei Untersuchungsfällen – *Faber-Castell* und *Solvay* – basierten die Grundsatzserklärungen auf expliziten Vereinbarungen mit den Arbeitnehmervertretungen. Bei der *Deutschen Post DHL* war das Engagement der betrieblichen Arbeitnehmervertretung für die Einführung eines Verhaltenskodex maßgeblich.

In Hinblick auf die Beschwerdemechanismen sind die Beschwerdeverfahren häufig unter Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung ausgestaltet worden. Ein Beispiel hierfür ist die Arbeitnehmervertretung von *adidas*, die eine eigene, international zugängliche intranetgestützte Beschwerdeplattform betreibt. In allen untersuchten Unternehmen fungierten die Betriebsräte außerdem als Ansprechpartner für Beschwerden, die von der internationalen oder nationalen Gewerkschaftsebene aufgegriffen worden sind (siehe Fallstudien *Bosch* und *Daimler*). In vielen Fällen erfahren deutsche Arbeitnehmervertretungen auch durch ihre Mitgliedschaft im Aufsichtsrat über relevante Beschwerden im Unternehmen.

Der Austausch zwischen betrieblicher Arbeitnehmervertretung und dem Management über menschenrechtliche Belange findet in verschiedenen Gremien statt. So führen *adidas*, *Deutsche Post DHL*, *Deutsche Telekom*

und *Norsk Hydro* Stakeholder-Dialoge mit Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung durch. Bei *adidas* und *Otto* gibt es mehrmals jährlich tagende Austauschgremien, und bei *Daimler* gibt es einen Nachhaltigkeitstag unter Beteiligung der Arbeitnehmervertretung mit einer Arbeitsgruppe zum Thema Menschenrechte. Bei *Norsk Hydro* existiert ein Netzwerk zu CSR und Sicherheitskräften für Unternehmenseinheiten in Brasilien, in das der deutsche Konzernbetriebsrat aktiv eingebunden ist. Außerdem ist in Hinblick auf das Lieferantenmanagement die Arbeitnehmervertretung bei *Norsk Hydro* an Lieferantenüberprüfungen beteiligt. Bei *adidas*, *Norsk Hydro*, *Otto* und *Solvay* werden die Arbeitnehmervertretungen der Lieferanten bei Audits eingebunden oder Arbeitnehmervertretungen über Ergebnisse der Audits informiert.

Es gibt – so das Ergebnis unserer Fallstudien – überall gute Ansätze. Um die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in Deutschland noch stärker in das Thema Menschenrechte einzubinden, ist allerdings eine bessere und systematischere Informationspolitik durch die Unternehmen notwendig, um Transparenz über die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht im Konzern zu schaffen.

12.5 Ausblick

Zentrales Thema dieses Projektes waren die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und ihr möglicher Nutzen für Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen. Die Haltung der Gewerkschaften zu diesem Politikansatz und zu den Forderungen Ruggies ist zwar grundsätzlich positiv, weil die UN-Leitprinzipien einen weiteren Ansatz für eine stärker an sozialen Kriterien ausgerichtete wirtschaftliche Globalisierung bieten, zugleich wird der Nutzen für die eigene Arbeit in Deutschland aber bisher eher als gering eingeschätzt. Gewerkschaften betonen weiterhin die Bedeutung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, um diese für ihr Geschäftsverhalten zur Verantwortung zu ziehen. Dies gilt nicht nur, weil die Gewerkschaften mit den OECD-Leitsätzen vertraut sind und durch das *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) über eine institutionelle Vertretung bei der OECD verfügen, sondern auch, weil die revidierten Leitsätze von 2011 über ein eigenes Menschenrechtskapitel verfügen, das weitgehend mit Säule 2 der UN-Leitprinzipien deckungsgleich ist.

Im Unterschied dazu greifen insbesondere transnationale Konzerne mit Sitz in den OECD-Ländern die UN-Leitprinzipien aktiv auf. Viele haben den Ruggie-Prozess, der in die UN-Leitprinzipien mündete, von Anfang an aktiv begleitet. Möglicherweise geschah dies, weil ihnen Ruggies Ansatz durch den Global Compact vertraut war, und sie kein verbindliches Instrument fürchten mussten, wie es mit den UN-Normen versucht wurde. Seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien gibt es vielfältige Initiativen der Privatwirtschaft, die sich der Umsetzung dieser Prinzipien widmen. Einige von ihnen wurden im Rahmen der Unternehmensfallstudien erwähnt. Ein wichtiges Motiv für das Engagement der Unternehmen, das auch in den Interviews mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen immer wieder zum Ausdruck kam, dürfte in der erwarteten Reputation liegen, die Unternehmen durch ihre Anerkennung der Menschenrechte als wichtigste internationale Normen erwarten.

Was wurde bisher erreicht? Zunächst ist festzuhalten, dass Unternehmen vor allem in Bezug auf Leitprinzip 16, also die Erarbeitung einer Grundsatzverpflichtung, Fortschritte gemacht haben (De Felice 2015). Dies bestätigen auch viele der im Rahmen dieses Projektes für die Unternehmensfallstudien befragten Interviewpartner.

Im Unterschied zu dieser Ebene der »policy« stehen Unternehmen bei der Erarbeitung von Instrumenten zur Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Leitprinzipien 17–21), also dem »process«, erst am Anfang. Zum Teil dürfte dies daran liegen, dass die UN-Leitprinzipien in der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht weiterer Präzisierung bedürfen. Auch diesbezügliche Vorgaben und Unterstützungsmaßnahmen durch die Regierungen fallen bisher eher zögerlich aus, wie aus einer Bewertung von bisher verabschiedeten Nationalen Aktionsplänen durch das *Danish Institute for Human Rights* (DIHR) zusammen mit dem *International Corporate Accountability Roundtable* (ICAR) hervorgeht (Danish Institute for Human Rights/International Corporate Accountability Roundtable 2014). Bei der Durchführung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht stehen Unternehmen vor der Herausforderung, dass sie die menschenrechtliche Lage eines Landes und am Ort ihrer Geschäftstätigkeit bewerten müssen, um das menschenrechtliche Risiko ihrer Tätigkeit abzuschätzen. Die hierfür in den UN-Leitprinzipien eingeführten Begriffe – Schwere, Ausmaß, Häufigkeit, Komplexität und Möglichkeit zur Wie-

dergutmachung (»scale, scope, range, complexity, remediability«) – werden aber weder klar definiert noch ausführlicher diskutiert.

Da konkretere Anleitungen fehlen, greifen Unternehmen, die sich entschließen, eine menschenrechtliche Risikoabschätzung durchzuführen, auf vertraute Verfahren der Messung vorwiegend unter Verwendung quantitativer Indikatoren zurück. Häufig wird die Risikoabschätzung auch an Beratungsunternehmen ausgelagert, die auf CSR spezialisiert sind. Die Generierung von Indikatoren hat jedoch auch politische Implikationen, weil dadurch letztlich auch der Inhalt von Normen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bestimmt werden kann. Wenn wichtige Fragen zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen auf diese Weise in der Definitionshoheit des Privatsektors verbleiben, besteht die Gefahr der Marginalisierung legitimer Akteure, beispielsweise des UN-Menschenrechtsrats, wenn diese nicht über ähnliche Ressourcen verfügen, sich in die Bildung von Indikatoren einzubringen (De Felice 2015). Letztlich geht es also bei der Diskussion über Indikatoren und die Entwicklung angemessener Instrumente für die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen auch um die Diskurshoheit im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte (De Felice 2015).

Neben »policy« und »process« geht es bei der Beurteilung der UN-Leitprinzipien auch um die realen Ergebnisse, also die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen oder den »impact«. Die im Rahmen dieses Projektes dokumentierten Ansätze deutscher Unternehmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien sind als weitgehend und überwiegend positiv zu bewerten. Allerdings ließ sich dies nur auf der Ebene der Regelsetzung und -durchsetzung überprüfen, beispielsweise durch Abfragen von Verhaltenskodizes und Audits der Lieferketten. Letztlich verbleibt unsere Analyse damit auf der Ebene von Compliance. Wichtige Anforderungen aus den UN-Leitprinzipien wie die relevante Einbindung unmittelbar Betroffener und weiterer Stakeholder konnten nicht überprüft werden. Auch wäre es wichtig zu erfahren, wie Betroffene vor Ort von Unternehmen ergriffene Maßnahmen einschätzen und ob diese tatsächlich zu einer Verbesserung ihrer Lage beigetragen haben. Eine solch kritische Sicht auf die Wirkung von Unternehmensstrategien und Instrumenten wurde bereits im Kontext der Diskussion über CSR vorgebracht (Blowfield 2007).

Auch engagierte Unternehmen sind nicht davor geschützt, weiterhin mit Vorwürfen wegen Missachtung ihrer menschenrechtlichen Verant-

wortung konfrontiert zu werden. Es bleibt eine Differenz zwischen dem Anspruch auf Wahrnehmung der eigenen menschenrechtlichen Verantwortung und der realen Situation. Dies verweist darauf, dass es für einen Vorstand nicht ausreichend ist, politische Vorgaben für die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch das Unternehmen zu machen. Die Unternehmen müssen reale Veränderungen einleiten – Fortschritte scheinen hier nur möglich, wenn es mehr verbindliche Regulierung gibt.

