

Globalisierung sozial gestalten –

Internationale Arbeits- und Sozialstandards im Vergleich



DGB



DGB BILDUNGSWERK

Vorwort

Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (oder Corporate Social Responsibility, kurz CSR wie es neudeutsch heißt) ist wieder zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten. Um sich gegen die schwarzen Schafe abzugrenzen, die durch Bilanz-, Korruptions- oder Umweltskandale, vor allem aber durch die Verletzung grundlegender Arbeitnehmerrechte im negativen Sinne auf sich aufmerksam machen, haben viele Unternehmen CSR als neuen Ansatz zur Imagepflege für sich entdeckt. Immer mehr Unternehmen tun Gutes und berichten darüber.

CSR beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Deshalb ist CSR allein nicht geeignet, das notwendige Niveau zum Schutz von Arbeitnehmerrechten zu gewährleisten. Hierzu bedarf es verbindlicher Mindeststandards weltweit.

Auf nationaler Ebene, wo wir vergleichsweise starke und verbindliche gesetzliche Schutzbestimmungen, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten



ten und Mindeststandards kennen, kann der auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende CSR-Ansatz diesen Schutz dennoch sinnvoll ergänzen.

Weitaus wichtiger erscheint die internationale Dimension von CSR. Auf der internationalen Ebene fehlt es bis heute an einem international verbindlichen Rahmenwerk für die Regulierung der Tätigkeit von Unternehmen auf den Weltmärkten. Gewerkschaften sind deshalb darauf angewiesen, sich zur Lösung konkreter Probleme auf die vorhandenen Standards und Initiativen für unternehmerisches Handeln zu berufen. Immer mehr Unternehmen haben freiwillige Verhaltenskodizes entwickelt.

Doch auch für die internationale Dimension von CSR gilt: Das soziale Engagement von Unternehmen ist wirklich nur dann des Lobes wert, wenn es über bereits definierte Standards hinausgeht. Die vorliegende Broschüre stellt die wichtigsten dieser internationalen Sozialstandards vor. Wir hoffen, dass sie konkrete Hilfestellung zur Lösung von Problemen, vielleicht aber auch eine Orientierung für Verhandlungen über internationale Rahmenabkommen bieten.

National wie international gilt: Nur das Engagement der Unternehmen, das über bestehende und vereinbarte Standards hinausgeht, verdient unsere Würdigung. CSR allein kann verbindliche Standards nicht ersetzen. Um die Globalisierung sozial zu gestalten, wird sich der DGB deshalb weiter für international verbindliche Standards einsetzen.

Claus Matecki

Mitglied des Geschäftsführenden
DGB-Bundesvorstandes
Berlin im Januar 2007





Vorwort	1
Einleitung: Globalisierung sozial gestalten	4
1. Die Arbeits- und Sozialstandards der Internationalen Arbeitsorganisation Kernarbeitsnormen und menschenwürdige Arbeit	6
2. Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	12
3. Die Dreigliedrige Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation	20
4. Der Global Compact der Vereinten Nationen	26
Ausblick: Initiativen zu weltweit verbindlichen und wirksamen Arbeits- und Sozialstandards	30

Einleitung: Globalisierung sozial gestalten

Kaum ein Tag dieses Jahrtausends ist vergangen, ohne dass Politik und Medien den Menschen unzweifelhaft verdeutlichten, dass etwas passieren muss: Um der Globalisierung standhalten zu können, müsse der bestehende Reformstau beseitigt werden. Die Löhne und Lohnnebenkosten seien zu hoch, das Arbeitsrecht zu starr, und auch das deutsche Steuersystem könne im internationalen Wettbewerb nicht standhalten.

Richtig ist, dass die internationale Arbeitsteilung seit den 90er Jahren explosionsartig zugenommen hat. Die Volumina der Transaktionen an den Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten sind rasant gestiegen. Nur ist dies keine schicksalhafte Entwicklung, sondern das Ergebnis eines politischen Dogmas, das in der Liberalisierung und Deregulierung der Märkte das beste Mittel zur Steigerung des allgemeinen Wohlstands sieht. So steht beispielsweise hinter der Welthandelsorganisation (WTO) ein umfassendes Regelwerk für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie zum Schutz geistigen Eigentums. Diese Regeln sind das Resultat zahlreicher Verhandlungen zwischen den mittlerweile 149 WTO-Mitgliedsstaaten.

Doch bedeutet die Globalisierung auch zwangsläufig, dass die Menschen weltweit einem Wettbewerb um die schlechtesten Lebens- und Arbeitsbedingungen ausgeliefert sind? Während der ökonomischen Globalisierung durch die andauernde Liberalisierung der Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte Vorschub geleistet wird, mangelt es weiterhin an globalen politischen Steuerungskonzepten zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung. Hier klaffen Ungleichgewichte zwischen den Internationalen Institutionen. Während die Welthandelsorganisation die für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Regeln überwacht und mit einem Streitschlichtungsmechanismus über ein schlagkräftiges Instrument zur Durchsetzung der Handelsregeln mittels Geldstrafen oder Handelssanktionen verfügt, sind die Möglichkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Durchsetzung von sozialen Standards vergleichsweise begrenzt. Alle langjährigen Versuche der Internationalen Gewerkschaften zur Verankerung bestehender Sozialklauseln in das

durchsetzungsstärkere Handelsregime der WTO sind bisher aufgrund des massiven politischen Widerstands gescheitert.

Das Resultat dieser auf internationaler Ebene unzureichend regulierten Globalisierung ist eine massive Ungleichverteilung der Wohlfahrtsgewinne. Globalisierungsgewinner und -verlierer spalten sich nicht nur auf zwischen Ländern des Nordens und des Südens. Dadurch, dass die Globalisierung wie kein anderer als politischer Kampfbegriff missbraucht wird, scheint der Handlungsspielraum einzelner Nationalstaaten durch den globalen Wettbewerb zunehmend eingeschränkt zu werden. Deutschland ist kein Einzelfall. Und so spitzt sich die ungleiche Verteilung von Arbeit, Vermögen, Gesundheit und Bildung innerhalb vieler Gesellschaften weiter zu.

Die Globalisierung in ihrer jetzigen Ausprägung ist kein Schicksal, dem sich Gewerkschaften und ihre Arbeitnehmer alternativlos beugen müssen. Die Alternative zu dem von vielen Unternehmen und Regierungen forcierten internationalen Wettlauf um die schlechtesten Arbeitsbedingungen sind rechtsverbindliche und durchsetzungsfähige soziale Mindeststandards. Aus diesem Grund treten die internationalen Gewerkschaften ein für die Weiterentwicklung bestehender Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und deren Verankerung innerhalb des Welthandelsregimes, wo Mechanismen zur Durchsetzung internationaler Handelsregeln bereits bestehen. Aber gerade auch auf der betrieblichen Ebene besteht Handlungsbedarf, denn hier treten Regelverstöße von Unternehmen konkret auf.

Was muss passieren, damit Arbeits- und Sozialstandards weltweit verbindlich durchgesetzt werden können? Die Qualität solcher Mindeststandards misst sich danach, ob

- ein effizientes Monitoring vorhanden ist, um die Einhaltung der Standards zu überwachen,
- eine Beschwerdeinstanz vorhanden ist, an die man sich bei Regelverstößen wenden kann und
- ausreichende Sanktionsmöglichkeiten gewährleisten, dass erkannte Regelverstöße unverzüglich eingestellt und stattdessen die sozialen und ökologischen Schutzrechte durchgesetzt werden.

Die vorliegende Broschüre gibt deshalb einen Überblick über die wichtigsten bestehenden Sozialstandards und Instrumente zur Unternehmensverantwortung. Bei der Bewertung hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit dienen die bereits o.g. drei Voraussetzungen (Monitoring, Beschwerdeinstanz und Sanktionsmechanismus) als Orientierung. Ein Ergebnis wollen wir bereits einleitend vorwegnehmen: Keines der hier aufgeführten Instrumente erfüllt diese Voraussetzungen, was die Notwendigkeit der gewerkschaftlichen Bemühungen um rechtsverbindliche und durchsetzungsfähige Sozialstandards unterstreicht. Solange diese jedoch auf politischen Widerstand stoßen, bieten sie möglicherweise pragmatische Handlungs- und Lösungsansätze im Umgang mit konkreten Problemen im Betrieb und/oder wichtige Orientierungspunkte bei Verhandlungen über internationale Rahmenvereinbarungen in multinationalen Unternehmen. Denn die Globalisierung beginnt im Betrieb und ihr eine soziale Dimension zu verleihen, gehört zu den gewerkschaftlichen Kernaufgaben auf allen Ebenen.

Shanghai-Pudong 2005

Ruhrgebiet 1999



Einleitung

1. Die Arbeits- und Sozialstandards der Internationalen Arbeitsorganisation

Kernarbeitsnormen und menschenwürdige Arbeit

Chongking 2006

Zusammenfassende Bewertung

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO):

- ist die einzige internationale Organisation, in der Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam entscheiden und internationale Übereinkommen aushandeln;
- entwickelt Arbeitsstandards, die in den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden sollen, was sie durch ihren dreigliedrigen Aufbau besonders gut kann;
- soll Arbeitsstandards durchsetzen, was schwierig ist ohne Möglichkeiten, deren Einhaltung erzwingen oder Nichteinhaltung bestrafen zu können;
- richtet sich in erster Linie an Staaten, nicht an Unternehmen.

Die wichtigsten Arbeitsstandards, die als universelle Menschenrechte weltweit gelten, hat die IAO in den Kernarbeitsnormen zusammengefasst. Außerdem hat die IAO das Konzept der menschenwürdigen Arbeit entwickelt, das über die Kernarbeitsnormen hinausgeht. Insgesamt sind die von der IAO entwickelten Standards der weltweite Maßstab für gute Arbeitsbedingungen.



Was ist die Internationale Arbeitsorganisation?

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO, englisch: International Labor Organisation, ILO) ist die älteste Organisation der Vereinten Nationen und wurde bereits 1919 gegründet. Anders als andere internationale Organisationen, in denen nur Regierungen Sitz und Stimme haben, ist die IAO dreigliedrig (tripartistisch) aufgebaut: Im Verhältnis 2:1:1 sind Regierungsvertreter sowie Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten. Damit ist die IAO die einzige internationale Organisation, in der Regierungen nicht allein entscheiden.

Aufgabe der IAO ist die Entwicklung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Diese werden in Übereinkommen (auch bekannt als Konventionen) und Empfehlungen festgelegt. Die Übereinkommen und Empfehlungen müssen von der jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz mit 2/3-Mehrheit beschlossen werden. Dort sind alle Mitglieder vertreten. Damit Übereinkommen in einem Mitgliedsland gelten, müssen sie außerdem von diesem Land ratifiziert werden. Für diese rechtsverbindliche Umsetzung ist meist das nationale Parlament zuständig, dem beschlossene Übereinkommen binnen eines Jahres zur Annahme oder Ablehnung vorzulegen sind. Die Empfehlungen hingegen sind nicht rechtlich verbindlich, sondern helfen bei der Auslegung der Übereinkommen. Mittlerweile gibt es über 180 Übereinkommen und fast 200 Empfehlungen.

Für wen gelten die Arbeitsstandards der IAO?

Die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO richten sich an Regierungen, die diese in ihrem Land umsetzen sollen. Die IAO-Übereinkommen gelten immer nur für die Staaten, die sie ratifiziert haben. Einzige Ausnahme hiervon sind die Kernarbeitsnormen: Sie haben als universelle Menschenrechte einen Sonderstatus und gelten für alle IAO-Mitgliedsländer.



Unmittelbare Verpflichtungen für Unternehmen formuliert die IAO in der Regel nicht. Die einzige Ausnahme von diesem Prinzip ist die Dreigliedrige Erklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die in dieser Broschüre noch ausführlich vorgestellt wird. Viele andere Regeln für Unternehmen wie Verhaltenskodizes oder Internationale Rahmenabkommen nehmen Bezug auf IAO-Übereinkommen, besonders auf die Kernarbeitsnormen.





Was wird zur Durchsetzung der Arbeitsstandards getan? Was passiert bei Verstößen?

Die IAO wirbt für ihre Standards und unterstützt die Staaten bei deren Umsetzung mit Ausbildungs- und Hilfsprogrammen. Staaten müssen regelmäßig Berichte darüber einreichen, wie sie die IAO-Übereinkommen umsetzen. Diese Berichte werden von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern kommentiert und dann von der IAO geprüft. Dafür hat sie einen Sachverständigenausschuss mit internationalen Experten für Völkerrecht eingerichtet. Dessen Bericht wird vor der Jahreskonferenz veröffentlicht und im „Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen“ und von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern geprüft. Der Ausschuss setzt sich intensiv mit etwa 25 Fällen auseinander, die er als besonders gravierend erachtet, und versucht sich darüber zu verständigen, wie die Verletzungen der Übereinkommen eingestellt werden können. Der Ausschuss macht konkrete Verbesserungsvorschläge und bemüht sich, moralischen Druck auf die betreffende Regierung auszuüben.

Für Gewerkschaftsrechte, die in den Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen festgeschrieben sind, gibt es ein gesondertes Verfahren mit dem „Ausschuss für Vereinigungsfreiheit“, das ähnlich funktioniert. Dieser Ausschuss tagt dreimal jährlich und behandelt rund 100 Fälle.

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, bei der IAO Beschwerden bei der Verletzung der Standards einzureichen. Das Recht dazu haben Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter. Die Beschwerde gegen eine Regierung ist nur dann zulässig, wenn das Übereinkommen in dem entsprechenden Staat, in dem das Fehlverhalten auftritt, ratifiziert wurde. Einzige Ausnahme von dieser Regel sind die Kernarbeitsnormen, bei denen eine Beschwerde immer möglich ist.

Die IAO kann Verstöße gegen Übereinkommen öffentlich machen und Verbesserungsvorschläge aussprechen. Weitergehende Möglichkeiten, die Einhaltung ihrer Regeln zu erzwingen oder Verstöße zu bestrafen, hat sie in der Regel nicht.¹

¹ Der bislang weitestgehende Schritt war eine Resolution zu Zwangsarbeit in Myanmar (dem ehemaligen Burma), in der die Internationale Arbeitskonferenz das Land scharf verurteilte und Regierungen, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und internationale Organisationen aufforderte, ihre Beziehungen zu Myanmar zu überprüfen und einzustellen, wenn diese Beziehungen es dem Regime erlauben, Zwangsarbeit aufrechtzuerhalten.

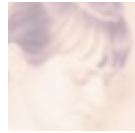
Was regelt die Erklärung über die Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Kernarbeitsnormen)?

1998 haben die Mitglieder der IAO die „Erklärung über die Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ ohne Gegenstimme verabschiedet. Darin werden vier Prinzipien formuliert, die als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden. Diese sind in acht Übereinkommen genauer ausgearbeitet. Die Kernarbeitsnormen spiegeln Prinzipien wider, die sich auch in den internationalen Menschenrechtsabkommen finden – sie haben den Status universeller Menschenrechte. Das heißt, sie müssen immer und für alle gelten.

Die Kernarbeitsnormen enthalten die Prinzipien, auf denen die gesamte Arbeit der IAO beruht. Deswegen sind alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, diese Normen einzuhalten, auch wenn sie die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Außerdem ist das Überprüfungsverfahren strenger: Alle Mitgliedsstaaten müssen jährlich über ihre Aktivitäten zur Durchsetzung der Grundprinzipien berichten. Selbst wenn die Übereinkommen noch nicht ratifiziert wurden, muss berichtet werden: Dann verlangt die IAO Aufschluss darüber, warum welche Übereinkommen noch nicht ratifiziert wurden und ob Hilfe benötigt wird. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung gibt es aber auch für die Kernarbeitsnormen nicht.

Die Kernarbeitsnormen sind keine umfassende Liste der Standards, die zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen führen, sondern ein politischer Kompromiss: Es sind die vier wichtigsten Prinzipien, auf die man sich innerhalb der IAO einigen konnte.

Es handelt sich bei den Kernarbeitsnormen um das absolute Minimum an Arbeitsstandards. Ihre Einhaltung allein reicht noch nicht aus, damit man von menschenwürdiger Arbeit reden kann. Aber sie schaffen eine Basis, von der aus weitere Arbeitsstandards erreicht werden können. Die Kernarbeitsnormen sind also „Befähigungsrechte“: Dank ihnen ist es möglich, die Arbeitsbedingungen immer weiter zu verbessern. Das gilt besonders für das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, weil so die Beschäftigten selbst für die Durchsetzung ihrer Interessen kämpfen und die Anhebung der sozialen Standards erreichen können.



Die Kernarbeitsnormen sind:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (ausgearbeitet in Übereinkommen 87 und 98) – Arbeitnehmer haben das Recht, sich ohne äußere Einmischung in Gewerkschaften zu organisieren. Gewerkschaften haben das Recht, Tarifverhandlungen zu führen und zu streiken.
- Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105) – Jeder hat das Recht, seine Arbeit frei zu wählen. Zwangsarbeit ist verboten. Diese umfasst alle Arbeitsverhältnisse, in denen die Arbeitsleistung durch Gewalt oder Drohungen erzwungen wird, z. B. Sklaverei, Schuldknechtschaft und Arbeitsverhältnisse, bei denen Arbeitnehmer eingesperrt oder bedroht werden oder ihnen die Ausweispapiere abgenommen werden.
- Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen 138 und 182) – Kinder haben ein Recht auf Schutz vor Ausbeutung. Kinder vor dem Ende der Schulpflicht oder unter 15 Jahren dürfen nicht beschäftigt werden. Gefährliche oder die Entwicklung behindernde Tätigkeiten („schlimmste Formen der Kinderarbeit“) sind für Personen unter 18 Jahren grundsätzlich verboten. Für einfache Tätigkeiten dürfen auch 13-15 jährige beschäftigt werden, wenn die nationalen Gesetze dies erlauben und der Schulbesuch dadurch nicht verhindert wird. Die Abschaffung der Kinderarbeit beinhaltet auch eine Verpflichtung, Alternativen (Schulbesuch, gesichertes Einkommen für die Eltern) zu schaffen.
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 100 und 111) – Jeder hat das Recht auf Gleichbehandlung ohne Ansehen von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politischer Überzeugung, Nationalität oder sozialer Herkunft. Hierzu zählt auch der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“.



Was meint die IAO mit menschenwürdiger Arbeit („decent work“)?

Menschenwürdige Arbeit meint mehr als die Einhaltung der Kernarbeitsnormen. Unter diesem Begriff fasst die IAO all ihre Bemühungen und Regeln zusammen, die dazu führen sollen, dass alle Menschen unter angemessenen Bedingungen, gegen angemessene Bezahlung und zu angemessenen Zeiten arbeiten.

Menschenwürdige Arbeit ist ein Menschenrecht. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte formuliert in Artikel 23:

- (1) Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
- (2) Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- (3) Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.
- (4) Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

Auch angemessene Entlohnung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen sind also allgemein anerkannte Menschenrechte. Auch hierzu hat die IAO entsprechende Übereinkommen entwickelt:

- **angemessene Vergütung**
die Vergütung soll ausreichen, um den Grundbedarf des Arbeitnehmers und seiner Familie zu decken und ihm ein darüber hinausreichendes Einkommen zu sichern. (IAO-Übereinkommen 26 und 131)

- **keine überlangen Arbeitszeiten**
In gewerkschaftlich organisierten Betrieben müssen in den Tarifverträgen Arbeitszeit und Überstunden geregelt werden. Ansonsten gelten die nationalen Gesetze, die in der Branche üblichen Standards sowie die in der IAO vereinbarten Regeln: Die wöchentliche Arbeitszeit darf 48 Stunden nicht überschreiten. Mindestens ein Tag in der Woche soll frei sein. Überstunden dürfen nur auf freiwilliger Basis geleistet werden, 12 Stunden in der Woche nicht überschreiten, nicht zur Regel werden und müssen bezahlt werden. (IAO-Übereinkommen 1)

- **Sicherheit, Gesundheits- und Arbeitsschutz**
Die Arbeitsbedingungen müssen sicher und hygienisch sein. Arbeitsschutzvorkehrungen und -regeln müssen sich an den besten bekannten orientieren. Unfallgefahren und Gesundheitsrisiken sind so weit wie möglich auszuschließen. Körperliche Misshandlung, sexuelle Belästigung und Einschüchterung sind untersagt. (IAO-Übereinkommen 155 und viele weitere zu einzelnen Arbeitsschutzbestimmungen)

Der Internationale Gewerkschaftsbund empfiehlt darüber hinaus, auch das Recht auf ein abgesichertes, vertraglich geregeltes Arbeitsverhältnis festzuschreiben. Dazu gibt es bislang kein IAO-Übereinkommen. Gemeint ist damit das Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag und ein formelles Arbeitsverhältnis, das den arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften entspricht und so einen gewissen Grad an Sicherheit bietet sowie vor Willkür schützt.

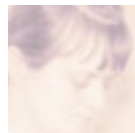
Wie können die Arbeitsstandards der IAO konkret im Betrieb genutzt werden?

Jedes internationale Regelwerk zur Unternehmensverantwortung, das den Anspruch der Seriosität erfüllen will, beruft sich mindestens auf die Kernarbeitsnormen. Das gilt für einseitig von der Unternehmensleitung aufgestellte Verhaltenskodizes ebenso wie für zwischen Gewerkschaften und Management verhandelte Rahmenabkommen. Die Übereinkommen der IAO sind folglich ein wichtiger Orientierungsrahmen, wenn es darum geht, international anerkannte Arbeits- und Sozialstandards auf der betrieblichen Ebene zu verankern. Es sollte angestrebt werden, über die Kernarbeitsnormen hinausgehende Standards zu vereinbaren, um den Ansatz der menschenwürdigen Arbeit auf der betrieblichen Ebene umzusetzen. Dafür ist die Musterrahmenvereinbarung „Basic Code of Labour Practice“ des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften² ein gutes Beispiel.

Wenn ein Unternehmen weder Verhaltenskodizes noch Rahmenabkommen anwendet oder es trotz dieser Instrumente nicht gelingt, die Konflikte auf der Unternehmensebene zu lösen, sind die IAO-Verfahren nur bedingt hilfreich: Die Beschwerdeverfahren der IAO dienen – mit Ausnahme der Dreigliedrigen Erklärung (siehe Seite 21) – der Überprüfung des Verhaltens von Staaten.

Achtet ein Unternehmen die Gewerkschaftsrechte nicht, sollte mittels der IAO-Verfahren auf jeden Fall Druck auf den Staat ausgeübt werden, der dies zulässt. In den meisten Fällen ist es aus gewerkschaftlicher Sicht ratsam, eine Doppelstrategie anzuwenden: Parallel zu einem IAO-Verfahren kann mittels der OECD-Leitsätze (siehe nächstes Kapitel) das Unternehmen unmittelbar zu einer Korrektur seines Verhaltens angehalten werden. Die OECD-Leitsätze umfassen neben den Kernarbeitsnormen noch weitere Arbeitsstandards und bieten zu deren Durchsetzung ein Beschwerdeverfahren an.

² Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften ist zum 1. November 2006 zusammen mit dem Weltverband der Arbeit im Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) aufgegangen.



Tipps zum Weiterlesen

Die „Erklärung über die Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“, die Texte der wichtigsten IAO-Übereinkommen und den Musterkodex „Basic Code of Labour Practice“ des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften gibt es auf Deutsch im Internetangebot des DGB zu CSR: www.dgb.de

Die IAO betreibt eine Website auf Deutsch mit den wichtigsten Informationen: www.ilo.org/public/german/region/eurpro/berlin/

Die Website der Arbeitsstandards-Abteilung der IAO (auf Englisch, Französisch und Spanisch): <http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm>

Eine umfangreiche Studie über Internationale Arbeitsstandards mit vielen Hintergrundinformationen: Werner Sengenberger: Globalisation and Social Progress – The Role and Impact of International Labour Standards (englisch): <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/GEWERKSCHAFTEN/BERICHTE/SENGENBERGER2005ENGLISH.PDF>

Kurzfassung der Sengenberger-Studie auf Deutsch: <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/GEWERKSCHAFTEN/BERICHTE/SENGENBERGER.PDF>

2. Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen

Zusammenfassende Bewertung

Die OECD-Leitsätze sind:

- konkrete und umfassende mit Empfehlungen zum Beispiel zu Arbeits- und Sozialstandards, Umweltstandards, Besteuerung und Korruptionsbekämpfung,
- Empfehlungen der Regierungen der OECD-Mitgliedsländer an alle multinationalen Unternehmen aus oder in OECD-Mitgliedsländern und damit an fast alle multinationalen Konzerne,
- mit einem Beschwerdeverfahren ausgestattet, um die Einhaltung der Leitsätze zu befördern,
- mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten verbunden, die Leitsätze bekannt zu machen und ihre Einhaltung zu fördern.

Die Besonderheit der Leitsätze ist das Beschwerdeverfahren. Es kann von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen genutzt werden, um Verletzungen der Leitsätze durch Unternehmen mit Unterstützung der Regierungen zu behandeln, die anders nicht gelöst werden können. Oft kann schon die Drohung mit dem Verfahren gegenüber der Unternehmensleitung hilfreich sein. Für das Beschwerdeverfahren sind staatliche Schlichtungsstellen, die so genannten Nationalen Kontaktstellen, zuständig. Sie können Verstöße öffentlich machen, haben aber keine Möglichkeiten, die Einhaltung zu erzwingen oder Verstöße zu bestrafen.

Obwohl es Schwachpunkte in diesem Verfahren gibt und noch viel getan werden kann, um die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen zu verbessern, kann das Beschwerdeverfahren bei vielen Auseinandersetzungen bereits jetzt sinnvoll angewandt werden.



Was sind die OECD-Leitsätze?

Die OECD-Leitsätze sind Empfehlungen der OECD-Regierungen an multinationale Unternehmen aus und in ihren Ländern. Die beteiligten Staaten haben sich auf diese Regeln geeinigt und sich völkerrechtlich verpflichtet, ihre Bekanntheit zu erhöhen und ihre Einhaltung zu fördern. Die Leitsätze sind für die Unternehmen zwar nicht rechtsverbindlich, aber dadurch, dass die Staaten die Verpflichtung übernommen haben, die Einhaltung der Standards zu fördern, ist die Einhaltung auch nicht beliebig: Bei Beschwerden müssen die Regierungen aktiv werden und darauf hinwirken, dass das betreffende Unternehmen sein Fehlverhalten korrigiert.

Die Leitsätze bestehen seit 1976 und wurden 2000 grundlegend überarbeitet. Bei dieser Überarbeitung konnten die Gewerkschaften erhebliche Verbesserungen erreichen. Das liegt auch an dem Druck, der zu diesem Zeitpunkt auf der OECD lastete, weil sie das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) verhandelte, das multinationalen Unternehmen bei Auslandsinvestitionen ihre Eigentumsrechte absichern sollte, wohingegen soziale Schutzrechte außer Acht bleiben sollten (siehe Seite 18 „Was ist die OECD? Wie sind die Leitsätze entstanden?“).

Für wen gelten die OECD-Leitsätze?

Die Leitsätze für multinationale Unternehmen gelten für alle Mitgliedsländer und für 9 weitere Länder, die die Leitsätze übernommen haben (siehe Box „Die Mitgliedsländer der OECD“). Seit der Überarbeitung 2000 ist klargestellt, dass die Leitsätze Empfehlungen an alle Unternehmen darstellen, die entweder aus einem Mitgliedsland stammen und/oder in einem Mitgliedsland tätig



sind. Das heißt die Leitsätze besitzen weltweite Gültigkeit, beispielsweise gelten sie sowohl:

- für ein deutsches Unternehmen in China (Unternehmen aus OECD-Mitgliedsland in einem Nicht-Mitgliedsland),
- für ein deutsches Unternehmen in den USA (Unternehmen aus und in einem Mitgliedsland) als auch
- ein deutsches multinationales Unternehmen in Deutschland.

Die Leitsätze sollen für alle Formen multinationaler Unternehmen gelten. Außerdem sollen sie, soweit möglich, auch für alle anderen, nur inländisch tätigen Unternehmen gelten. Insbesondere sollen multinationale Konzerne die Einhaltung auch von ihren Zulieferern verlangen¹. Es handelt sich nicht um ein Instrument, bei dem Unternehmen erst erklären müssen, dass sie sich daran beteiligen. Die Empfehlungen richten sich an alle Unternehmen. Diese sollen die Empfehlungen in allen Bereichen der

¹ Die Frage, inwieweit auch Handelsbeziehungen in den Regelungsbereich der OECD-Leitsätze fallen, ist auf OECD-Ebene nicht näher definiert. Einige Kontaktstellen und auch die Wirtschaftsverbände argumentieren, die Leitsätze seien Teil einer Investitions-erklärung und deshalb nicht anwendbar auf Handelsbeziehungen. Der Investitionsausschuss hat im Jahr 2003 erklärt, dass von Fall zu Fall über die Zulässigkeit einer Beschwerde entschieden werden solle. Somit besteht ein erheblicher Ermessensspielraum für die jeweiligen Nationalen Kontaktstellen. Nach Auffassung des DGB wird dies den heutigen globalen Wirtschaftsbeziehungen nicht gerecht. Siehe hierzu auch die Vorschläge des DGB zur Stärkung der OECD-Leitsätze auf nationaler Ebene.



Geschäftstätigkeit einhalten. Die Unternehmen können nicht nur einzelne Bestimmungen aus den Leitsätzen auswählen oder die Leitsätze ihrer eigenen Auslegung unterziehen.

Da über 80 % der transnationalen Konzerne ihren Sitz in einem der 39 beteiligten Staaten haben, gelten die OECD-Leitsätze für die Mehrzahl der transnationalen Konzerne weltweit. Betrachtet man die 150 größten transnationalen Konzerne der Welt, so stammen sogar 144 aus einem Land, das sich den Leitsätzen verpflichtet hat.²

Die Mitgliedsländer der OECD

Australien
Belgien
Dänemark
Deutschland
Finnland
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Irland
Island
Italien
Japan
Kanada
Luxemburg
Mexiko
Neuseeland
Niederlande
Norwegen
Österreich
Polen
Portugal
Schweden
Schweiz
Slowakei
Spanien
Südkorea
Tschechien
Türkei
Ungarn
USA

Obwohl sie nicht Mitglied der OECD sind, haben sich folgende 9 Länder außerdem zur Anwendung der Leitsätze verpflichtet:

Argentinien
Brasilien
Chile
Estland
Israel
Lettland
Litauen
Rumänien
Slowenien

Was regeln die Leitsätze?

Ziel der Leitsätze ist es, „den positiven Beitrag zu fördern, den die multinationalen Unternehmen zum ökonomischen, ökologischen und sozialen Fortschritt leisten können und die Schwierigkeiten, die im Rahmen ihrer diversen Aktivitäten entstehen können, auf ein Mindestmaß zu beschränken“. In 10 Kapiteln werden Empfehlungen zu folgenden Themen formuliert:

Grundsätze (Kapitel I und II)

Die Unternehmen sollen einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leisten und die Menschenrechte einhalten. Sie sind verpflichtet, das geltende Recht des Gastlandes einzuhalten. Sie sollen außerdem die politischen Entscheidungen ihres Gastlandes respektieren und keine Sonderbehandlungen oder Ausnahmen verlangen. Unternehmen sollen ihre Arbeitnehmer umfassend über die Unternehmenspolitik informieren und sie nicht dafür bestrafen, wenn sie sich bei staatlichen oder anderen Stellen beschweren – z. B. über Verstöße gegen die Leitsätze.

Offenlegung von Informationen (Kapitel III)

Die Unternehmen sollen regelmäßig und rechtzeitig Informationen veröffentlichen. Einerseits sollen die üblichen Angaben zur wirtschaftlichen Lage des Unternehmens (Struktur, Ergebnisse, Vorstandsvergütungen usw.) veröffentlicht werden. Andererseits soll aber auch über die Einhaltung von Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards berichtet werden und darüber, was das Unternehmen konkret tut, um seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht zu werden. Die Berichte sollen hohe Qualitätsstandards erfüllen sowie einfach und kostengünstig verfügbar sein.

Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern (Kapitel IV)

Die Unternehmen sollen die Rechte der Arbeitnehmer achten. Die Leitsätze orientieren sich dabei an den Kernarbeitsnormen der IAO (siehe hierzu auch Kapitel 1) und fordern also:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen;
- Verbot der Diskriminierung im Beruf;
- Verbot der Zwangsarbeit;
- Abschaffung der Kinderarbeit.

² Die verwendeten Zahlen stammen aus dem World Investment Report 2005 der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). Die UNCTAD zählt 69.727 transnationale Konzerne weltweit, davon 56.662 aus den 39 Ländern, die die OECD-Leitsätze formal anwenden. Von den 100 wichtigsten transnationalen Konzernen (ohne Finanzsektor) stammen 97 aus diesen Ländern, von den 50 wichtigsten transnationalen Finanzkonzernen 47.

Darüber hinaus sollen Unternehmen ihren Arbeitnehmervertretern die nötige Unterstützung für ihre Arbeit gewähren, ihnen Informationen zukommen lassen und sie regelmäßig konsultieren. Vor Betriebsschließungen und Massenentlassungen müssen die Arbeitnehmer rechtzeitig informiert und eingebunden werden, mit dem Ziel möglichst sozialverträgliche Lösungen zu finden. In Tarifverhandlungen darf nicht mit Betriebsschließungen oder -verlagerungen gedroht werden:

„Die Unternehmen sollten (...) bei Bona-fide-Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern über die Beschäftigungsbedingungen, oder wenn die Arbeitnehmer von ihrem Recht Gebrauch machen, sich zu organisieren, weder mit der vollständigen oder teilweisen Verlagerung einer Betriebseinheit aus dem betreffenden Land in ein anderes Land drohen noch Arbeitnehmer aus Unternehmensanteilen im Ausland umsetzen, um hierdurch die Verhandlungen auf unbillige Weise zu beeinflussen oder die Ausübung des Organisationsrechts der Arbeitnehmer zu behindern.“

Die Beschäftigungsbedingungen sollen nicht weniger günstig sein als bei vergleichbaren Arbeitgebern im selben Land. Die Unternehmen sollen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sicherstellen und Fortbildungen ihrer Arbeitnehmer anbieten.

Umwelt, Gesundheit, Sicherheit (Kapitel V)

Unternehmen sollen nationale Umweltgesetze, internationale Verträge und Standards zum Umweltschutz sowie zur öffentlichen Gesundheit und Sicherheit berücksichtigen und möglichst umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen herstellen. Sie sollen bei ihren Entscheidungen das Vorsorgeprinzip (siehe Box Vorsorgeprinzip) anwenden. Die Umweltstandards im gesamten Unternehmen sollen denjenigen am Standort mit den höchsten Standards entsprechen.

Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist eines der wichtigsten Prinzipien der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik. Es besagt, dass wir nicht abwarten dürfen, bis negative Folgen eines Produkts oder einer Politik zu 100 % wissenschaftlich belegt sind, bevor Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Denn dann ist es oft schon zu spät. Wenn negative Umweltfolgen mit guten Gründen vermutet werden, muss gehandelt werden, auch wenn der letztendliche wissenschaftliche Beweis der Gefahren noch nicht erbracht ist. Dieses Prinzip ist auf internationaler Ebene zum Beispiel in der Rio-Deklaration von 1992 festgeschrieben.



Korruptionsbekämpfung (Kapitel VI)³

Unternehmen sollen Bestechungsgelder oder andere ungerechtfertigte Vorteile weder anbieten noch annehmen.

Verbraucherschutz (Kapitel VII)

Unternehmen sollen faire Werbung und Vermarktung betreiben und nicht mit irreführenden Aussagen werben. Sie sollen nur sichere und funktionsfähige Produkte verkaufen und alle Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen einhalten.

Wissenschaft und Technologie (Kapitel VIII)

Die Unternehmen sollen einen Beitrag zum Technologietransfer in ihre Gastländer leisten. Sie sollen sich an Forschungsprojekten im Gastland beteiligen und das Gastland und seine Bewohner in ihre Forschungsprojekte einbinden.

Wettbewerb (Kapitel IX)

Unternehmen sollen das Wettbewerbsrecht achten, keine Kartelle bilden und keine wettbewerbswidrigen Absprachen mit Konkurrenten treffen.

Besteuerung (Kapitel X)⁴

Multinationale Unternehmen sollen ihre Steuern pünktlich und vollständig bezahlen. Sie sollen den Steuerbehörden ehrliche Angaben machen. Sie sollen bei der Verrechnung zwischen Konzerngesellschaften in unterschiedlichen Ländern keine unangemessenen Verrechnungspreise ansetzen, um Gewinne zu verschieben und Steuern zu sparen.

Was wird zur Überwachung der Leitsätze getan? Was passiert bei Verstößen?

Wenn Verstöße gegen die Leitsätze vermutet werden, kann eine Beschwerde bei der Nationalen Kontaktstelle eingereicht werden. Eine Beschwerde kann von allen vorgebracht werden, die ein Interesse an dem Fall haben. Meistens sind die Beschwerdeführer Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände oder Nicht-



regierungsorganisationen aus dem Umwelt-, Entwicklungs- oder Menschenrechtsbereich. Häufig bringen Gruppen aus OECD-Ländern Beschwerden im Namen oder im Auftrag von Partnergruppen aus ärmeren Ländern vor. So hat beispielsweise der DGB die von philippinischen Gewerkschaftern an ihren internationalen Dachverband herangetragene Beschwerde gegen einen deutschen Chemiekonzern vor die deutsche Kontaktstelle gebracht.

Alle Unterzeichnerstaaten (siehe Box Seite 14) müssen eine Nationale Kontaktstelle einrichten. In Deutschland ist die Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in der Abteilung Auslandsinvestitionen angesiedelt. Die Kontaktstelle wird durch einen „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ ergänzt, in dem andere Ministerien, der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind. Der Arbeitskreis soll die Arbeit der Kontaktstelle begleiten. Entscheidungen trifft die Kontaktstelle aber alleine.

Die Kontaktstellen sollen die Leitsätze bekannt machen und ihre Einhaltung fördern. Sie sind außerdem Ansprechpartner für Beschwerden. Die OECD nennt solche Beschwerden „besondere Fälle“. Zuständig für einen besonderen Fall ist die Kontaktstelle in dem Land, in dem gegen die Leitsätze verstoßen wurde. Hat dieses Land keine Kontaktstelle, dann ist die Kontaktstelle im Mutterland des Konzerns zuständig. Für die oben genannten Beispiele bedeutet dies also:

- deutsches Unternehmen in China
→ deutsche Kontaktstelle
- deutsches Unternehmen in den USA
→ amerikanische Kontaktstelle
- ein deutsches multinationales Unternehmen in Deutschland
→ deutsche Kontaktstelle

Wird eine Beschwerde bei einer nationalen Kontaktstelle eingereicht, kommt es zu folgendem Verfahren:

1. Die Kontaktstelle prüft, ob die Leitsätze auf den vorgebrachten Fall angewandt werden können und ob sie zuständig ist – ggf. lehnt sie den Fall ab oder gibt ihn an eine andere Kontaktstelle weiter.
2. Wenn die Kontaktstelle den Fall annimmt, muss sie aktiv werden, um eine Lösung für das Problem zu finden. Hierzu wird sie in der Regel dem Unternehmen die Gelegenheit geben, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Sie kann aber auch andere Betroffene, Experten oder weitere Kontaktstellen – etwa die Kontaktstelle im Mutterland des Konzerns oder Kontaktstellen, die ähnliche Fälle bearbeiten – um weitere Informationen oder ihre Einschätzung bitten. Um das Problem zu lösen, kann die Kontaktstelle die beteiligten Parteien zu Gesprächen einladen und dabei auch Vorschläge zur Einigung unterbreiten. Die Kontaktstelle funktioniert hier wie eine Schlichtungsstelle.
3. Am Ende des Falles fasst die Kontaktstelle normalerweise einen öffentlichen Bericht. Wenn innerhalb des Beschwerdeverfahrens keine Lösung gefunden wurde, kann die Kontaktstelle im Bericht feststellen, dass gegen die Leitsätze verstoßen wurde und Empfehlungen aussprechen, wie dies in Zukunft vermieden werden sollte. Wenn hingegen im Verfahren eine Einigung

³ Hierzu gibt es bei der OECD weitere Regeln, insbesondere das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, das seit 1999 in Kraft ist. Darüber informiert die OECD auf: www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html

⁴ Hierzu existieren bei der OECD weitere Vorschriften, nämlich die 1995 veröffentlichten OECD-Verrechnungspreisgrundsätze für multinationale Unternehmen und Steuerverwaltungen. Darüber und über weitere Empfehlungen zur Besteuerung informiert die OECD auf www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html



gefunden wurde, kann die Kontaktstelle in Absprache mit den Parteien auch entscheiden, den Fall weiter vertraulich zu behandeln und keinen Bericht vorzulegen.

Wenn die Kontaktstelle Verstöße gegen die Leitsätze öffentlich macht, kann das negative Folgen für das Image des Unternehmens haben.

Daher sind die Unternehmen meist daran interessiert, den Beschwerdefall zu klären oder es erst gar nicht zur Beschwerde kommen zu lassen.

Weitergehende Strafen für Verstöße gegen die Leitsätze gibt es aber nicht.

Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen

Die OECD schreibt den Regierungen nicht genau vor, wie die Arbeit in den Nationalen Kontaktstellen organisiert sein muss, sondern nennt in den „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ nur 4 Kriterien, an denen sich alle Kontaktstellen orientieren sollen: Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht.

So soll sichergestellt sein, dass alle Kontaktstellen gleich gut funktionieren – in der Praxis gibt es aber erhebliche Unterschiede: Einige Kontaktstellen stellen kaum Informationen zur Verfügung, arbeiten langsam, lehnen viele Fälle ab oder weigern sich, einen Fall selbst zu untersuchen und verlassen sich auf die Informationen der Parteien. Immer wieder wird einzelnen Kontaktstellen vorgeworfen, einseitig im Sinne der Unternehmen zu handeln. Besonders häufig trifft dieser Vorwurf Kontaktstellen, die nur beim Wirtschaftsministerium angesiedelt sind. Kontaktstellen, die Arbeits-, Entwicklungs- oder Umweltministerien oder sogar Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen beteiligen, scheinen ausgeglichener zu entscheiden⁵.

Im Rahmen einer Jahrestagung tauschen sich die Nationalen Kontaktstellen über ihre Arbeit aus und legen einen Bericht über ihre Arbeit vor. Die Jahrestagungen bieten auch die Gelegenheit, sich über Fälle auszutauschen, die mehrere Länder betreffen. Auch TUAC legt zur Jahrestagung eine Übersicht über die Erfahrungen der Gewerkschaften mit der Anwendung der Leitsätze und des Beschwerdeverfahrens vor.

Bedeutung des Investitionsausschusses

Der Investitionsausschuss ist das zuständige Gremium für die Leitsätze bei der OECD. Er setzt sich aus Vertretern der Regierungen zusammen. Er ist zuständig für die Auslegung der Leitsätze. Außerdem besteht die Möglichkeit, sich an den Ausschuss zu wenden, wenn die Nationale Kontaktstelle ihren Aufgaben nicht nachkommt oder Fälle offensichtlich falsch bewertet.

⁵ Weitere Informationen zur Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen finden sich in den jährlichen Beiträgen von TUAC zu den Jahrestreffen der Nationalen Kontaktstellen: http://www.tuac.org/statemen/communiq/060620NCPconsultation_item7_tuacsubmission.pdf

Besondere Probleme

beim Beschwerdeverfahren

Bei Beschwerdeverfahren kommt es immer wieder zu Streit über einige Fragen: Was bedeutet es, dass die OECD-Leitsätze nur für Investitionen gelten sollen? Können Beschwerdeverfahren trotz paralleler Gerichtsverfahren durchgeführt werden? Müssen das gesamte Verfahren oder nur einige Informationen vertraulich behandelt werden? Gelten die Leitsätze auch bei Verstößen im Inland?

Keiner dieser Streitpunkte kann nach Ansicht des DGB so ausgelegt werden, dass er ein Hindernis wäre, berechnete Fälle vor die Nationale Kontaktstelle zu bringen. Auch die DGB-Broschüre „Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen. Ein Leitfadens für Anwender der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ informiert darüber genauer.

Wie können die OECD-Leitsätze konkret im Betrieb genutzt werden?

Wenn ein Unternehmen gegen die Leitsätze verstößt, sollte zunächst das Gespräch mit der Unternehmensleitung gesucht werden. Manchmal reicht bereits der Hinweis darauf, dass ein Verstoß gegen die Leitsätze vorliegt und eine Beschwerde möglich wäre, um die Unternehmensleitung zu einem Entgegenkommen zu bewegen. Führen diese Gespräche nicht zum Erfolg, kann das Beschwerdeverfahren genutzt werden. Dazu muss geklärt werden, welche Kontaktstelle zuständig ist (siehe oben). Außerdem sollte das Vorgehen mit den zuständigen gewerkschaftlichen Ansprechpartnern abgestimmt werden (nationale Gewerkschaften, Global Union Federations). Bei Verfahren vor der deutschen Nationalen Kontaktstelle ist auch der DGB der richtige Ansprechpartner.

Die Leitsätze sind meist nur ein Bestandteil einer Strategie, um einen Missstand zu bekämpfen. Es muss also eine umfassende Strategie entwickelt werden, die zum Beispiel auch rechtliche Schritte, Thematisierung in anderen Gremien (Betriebsrat, Aufsichtsrat) oder Presse- und Öffentlichkeitsarbeit enthalten kann. Es sollte eine Eskalation möglich sein – nicht alle Möglichkeiten muss man direkt am Anfang einer Auseinandersetzung nutzen. So kann es sehr sinnvoll sein, zunächst die Vertraulichkeit zu wahren und sich den Gang an die Öffentlichkeit vorzubehalten, falls das Unternehmen anders nicht reagiert.

Aber auch jenseits von aktuellen Konflikten sind die OECD-Leitsätze ein wichtiger Referenz- und Orientierungsrahmen, beispielsweise wenn im Unternehmen europäische oder internationale Rahmenabkommen verhandelt werden.



Unsere Tipps für Betriebsräte und Gewerkschafter, die die Leitsätze nutzen wollen

- Der DGB, seine Mitgliedsgewerkschaften und auch TUAC (gewerkschaftliches Beratungsgremium bei der OECD) können beraten und helfen, wenn eine Beschwerde eingereicht werden soll
- Das DGB-Bildungswerk veranstaltet regelmäßig Schulungen für Betriebs- und Aufsichtsräte zu den Leitsätzen und ihrer Anwendung.
- Der DGB hat die Broschüre „Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen. Ein Leitfaden für Anwender der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ herausgegeben, die ausführlich über die Leitsätze und das Beschwerdeverfahren informiert. Siehe unten bei Tipps zum Weiterlesen.

Wäre eine Weiterentwicklung der OECD-Leitsätze sinnvoll?

Noch gibt es viele Schwächen bei der Umsetzung der Leitsätze und der Bearbeitung der Fälle durch die Nationalen Kontaktstellen. Der DGB hat deshalb Vorschläge (s. Seite 18) entwickelt, wie die OECD-Leitsätze zu einem wirksameren Instrument zur Förderung der Unternehmensverantwortung ausgebaut werden können.



Diese Schwächen sind aber kein Grund, das Verfahren der Leitsätze nicht jetzt bereits zu nutzen. Im Gegenteil: Wir empfehlen den Mitgliedsgewerkschaften und Betriebsräten, viel stärker von den Beschwerdemöglichkeiten Gebrauch zu machen.

In den meisten Fällen kann eine Beschwerde nach den OECD-Leitsätzen helfen, ein Problem zu lösen. Und selbst die anderen Fälle sind keine vergebliche Anstrengung: Denn mit jedem gut dokumentierten Fall, der wegen der Schwächen des Verfahrens nicht gelöst werden konnte, wächst der politische Druck, das Verfahren zu verbessern.

Was sind Stärken und Schwächen der Leitsätze?

- + umfassende Empfehlungen
- + staatliche Verpflichtung, deren Einhaltung zu fördern
- + vorhandenes Beschwerdeverfahren
- + das derzeit weitestgehende Instrument zur Förderung von Sozial- und Umweltstandards
- „Freiwilliger Charakter“: keine Sanktionsmöglichkeiten
- Beschränkung auf Investitionen
- Schwächen des Beschwerdeverfahrens



Was ist die OECD? Und wie sind die OECD-Leitsätze entstanden?

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) gilt als der „Club der reichen Länder“. Ihr Vorgänger war die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), die nach dem Zweiten Weltkrieg 1948 gegründet wurde, um die Marshallplan-Gelder zum Wiederaufbau Europas zu verteilen. Aus ihr ging 1961 die OECD hervor, die mittlerweile 30 Mitgliedsländer zählt. Dabei handelt es sich um alle Industrieländer sowie einige vergleichsweise weit entwickelte Schwellenländer wie etwa Mexiko. Die OECD dient vor allem dem Erfahrungsaustausch über Fragen der Wirtschaftspolitik. 1976 wurden die Leitsätze für multinationale Unternehmen von den OECD-Mitgliedern beschlossen. Sie sind Teil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, die ansonsten die Funktion hat, die Rechte von Konzernen zu schützen, die im Ausland investieren. Um ein gewisses Gleichgewicht zu schaffen zwischen Rechten und Pflichten für Konzerne, wurden die Vereinbarungen um die OECD-Leitsätze ergänzt. Ein tatsächliches Gleichgewicht wurde aber nicht erreicht: Die Rechte für Investoren sind rechtlich verbindlich festgeschrieben, die „Pflichten“ aus den Leitsätzen stellen lediglich Empfehlungen dar. Seit ihrer Verabschiedung wurden die Leitsätze mehrfach überarbeitet. Ende der 90er Jahre nahm das Interesse an den Leitsätzen wieder zu, auch weil viele multinationale Unternehmen wegen unzumutbarer Arbeitsbedingungen in ihrer weltweiten Produktionskette zunehmend in der Kritik standen. Im Jahr 2000 wurden die Leitsätze stark verändert. Der Anlass waren die Verhandlungen über das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), das weit reichende Rechte für Investoren festschreiben sollte. Hierzu zählten u. a. die Verpflichtung der Regierungen, multinationale Konzerne gegenüber einheimischen Unternehmen nicht zu diskriminieren und alle Vorteile, die einem Investor gewährt werden, auch allen anderen Investoren einzuräumen. Weil dagegen Pflichten zur Wahrung von Sozial- und Umweltstandards zunächst nicht verbindlich festgeschrieben, sondern lediglich auf Grundlage einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen abgehandelt werden sollten, kam es zu weltweiten Protesten. Die internationalen Gewerkschaften forderten unter anderem die verbindliche Verankerung sowohl der Kernarbeitsnormen als auch der OECD-Leitsätze in das MAI. Die Verhandlungen um das MAI scheiterten. Es trat nie in Kraft. In der öffentlichen Kritik stehend, überarbeitete die OECD jedoch die Leitsätze.

Vorschläge des DGB zur Stärkung der OECD – Leitsätze für Multinationale Unternehmen auf nationaler

Der DGB ist der Ansicht, dass die OECD-Leitsätze das Potenzial haben, die soziale und ökologische Unternehmensverantwortung weltweit zu fördern und einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und sozialen Dimension der Globalisierung zu leisten.

Die OECD-Leitsätze sind das bisher stärkste internationale Instrument zur Förderung der Unternehmensverantwortung, stoßen bei ihrer praktischen Anwendung aber häufig an ihre Grenzen. Der DGB tritt daher gemeinsam mit TUAC für eine Fortentwicklung der Leitsätze auf OECD-Ebene ein.

Um die Leitsätze in ihrer Wirksamkeit und Verbindlichkeit zu stärken, bestehen jedoch auch auf nationaler Ebene eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten. Der DGB erachtet folgende Maßnahmen für ebenso möglich wie erforderlich:

1. Die Schaffung einer interministeriellen Nationalen Kontaktstelle

Die Rolle einer Nationalen Kontaktstelle besteht darin, die wirksame Anwendung der Leitsätze zu fördern. Hinsichtlich der Frage, wie die Nationalen Kontaktstellen organisiert werden sollen, verfügen die Teilnehmerstaaten über einen gewissen Grad an Flexibilität.

In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle bislang beim Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung Auslandsinvestitionen angesiedelt. In einem Arbeitskreis „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ werden regelmäßig Vertreter anderer Ministerien, der Sozialpartner wie auch von Nichtregierungsorganisationen eingebunden.

Die strukturelle Einbindung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle hat sich bewährt. TUAC, der gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD, stellt in seinen jährlichen empirischen Untersuchungen fest, dass diejenigen Kontaktstellen, die eine solche Organisationsstruktur aufweisen, profilierter und proaktiver arbeiten.¹ Der DGB empfiehlt jedoch, die Nationale Kontaktstelle als interministerielle Struktur einzurichten, an der auch andere Ressorts wie das Arbeits-, Umwelt- und Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Auswärtige Amt gleichberechtigt beteiligt werden. Dadurch würde Fachkompetenz gebündelt, eine bessere Bearbeitung der Fälle ermöglicht und die Ownership für die Leitsätze erweitert. Dies entspräche der längst überfälligen Umsetzung der Bundestagsbeschlüsse 14/8406 und 15/136.

2. Effizienz und Transparenz der nationalen Kontaktstelle erhöhen

Zu den grundlegenden Aufgaben einer Nationalen Kontaktstelle gehört es, die Kenntnis und die Verbreitung der Leitsätze mit geeigneten Mitteln zu fördern. Die Leitsätze sind jedoch trotz begleitender Publikationen und Veranstaltungen der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen noch viel zu wenig verbreitet und bekannt. Wir empfehlen daher, die Öffentlichkeitsarbeit der Nationalen Kontaktstelle auszuweiten. Neben der laufenden Überprüfung des Internetauftritts sowie der Printmedien empfehlen wir insbesondere regelmäßige Fachkonferenzen für die Zielgruppen Verbände- und Unternehmensvertreter, Journalisten und die interessierte Öffentlichkeit.

Der Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle, der dem Investitionsausschuss jährlich übermittelt wird, sollte auch solche besonderen Fälle aufführen, deren Behandlung die nationale Kontaktstelle abgelehnt hat. Um Transparenz zu gewährleisten, sollten auch die Gründe für die Nichtbefassung in einer öffentlichen Erklärung aufgeführt werden.

Um das Parlament stärker in die Arbeit der nationalen Kontaktstelle einzubinden, sollte der Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle vor Übermittlung an den Investitionsausschuss dem Bundestag zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Außerdem sollte die Beteiligung von Bundestagsabgeordneten an der Nationalen Kontaktstelle sichergestellt werden.

¹ Vergleiche hierzu die Berichte von TUAC im Rahmen der jährlichen Treffen der Nationalen Kontaktstellen in den Jahren 2005 und 2006: <http://www.tuac.org/statemen/cmulinat.htm>

3. Die Bundesregierung als Vorreiter sozialer und ökologischer Verantwortung in der Globalisierung

Die Leitsätze sollten allen Regierungsaktivitäten zu Corporate Social Responsibility (CSR) als Mindeststandard zugrunde gelegt werden. Dadurch soll deutlich werden, dass nach Auffassung der Bundesregierung verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln da beginnt, wo das freiwillige Engagement der Unternehmen über bereits definierte Standards hinausgeht. Diese Position gilt es auch auf europäischer und internationaler Ebene zu vertreten, mit der Zielsetzung, die Leitsätze als internationalen Benchmark für Corporate Social Responsibility zu etablieren.

Um als Vorreiter sozialer und ökologischer Verantwortung in der Globalisierung glaubwürdig auftreten zu können, sollte die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen mit Vorbildcharakter in nationaler Verantwortung umsetzen. Hierzu zählen insbesondere folgende Verbesserungen:

- Um den Bekanntheitsgrad der OECD-Leitsätze zu steigern, sollte das finanzielle Engagement der Bundesregierung zum Zweck entsprechender Aktivitäten sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene ausgeweitet werden.
- Zur Einhaltung der Leitsätze sollte das Beschwerdeverfahren vor Ort erleichtert werden: Beschwerden gegen deutsche Unternehmen in Ländern, die die Leitsätze nicht selbst anwenden, sollten bei den deutschen Botschaften eingereicht werden können.
- Von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wie Investitionsgarantien und Hermes-Bürgschaften sollten nur solche Unternehmen profitieren können, die sich schriftlich zur Einhaltung der Leitsätze verpflichten.
- Die Einhaltung der Leitsätze muss zu einem Kriterium öffentlicher Auftragsvergabe im In- und Ausland gemacht werden.
- Die Beschränkung der OECD-Leitsätze auf Fälle, in denen eine Investitionsnähe gegeben ist, wird den heutigen globalen Wirtschaftsbeziehungen nicht gerecht. Die Handhabung des sog. „investment nexus“ ist zwischen den Teilnehmerstaaten umstritten und wird von diesen höchst unterschiedlich ausgelegt. Die Bundesregierung sollte den Grundsatz einer größtmöglichen Reichweite der Leitsätze anwenden, damit die Möglichkeit zur Behandlung von Fällen ausweiten und den bestehenden Auslegungsspielraum bei Handels- und Zulieferbeziehungen unter Berücksichtigung bestehender Abhängigkeiten für die Handhabung der Leitsätze auf nationaler Ebene in Gänge ausschöpfen.
- Die Praxis mancher Kontaktstellen, eine Befassung mit besonderen Fällen erst nach Abschluss paralleler Gerichtsverfahren vorzunehmen, führt die Leitsätze ad absurdum, da eine a priori-Beachtung der Leitsätze die Anstrengung von Gerichtsverfahren im Regelfall überflüssig machen kann. Sie erschwert zudem im Einzelfall die notwendige Kooperation zwischen den Kontaktstellen der betroffenen Länder. Deshalb sollte die Bundesregierung ihre gute und bewährte Praxis fortsetzen und für diese im Investitionsausschuss der OECD aktiv werben.

Tipps zum Weiterlesen

- Den Text der OECD-Leitsätze auf Deutsch, Hintergrundinformationen und Foliensätze zu den OECD-Leitsätzen gibt es im Bereich „Corporate Social Responsibility“ auf der DGB-Website: www.dgb.de
- Die Broschüre „Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen. Ein Leitfaden für Anwender der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ ist für 3,50 Euro beim DGB-Bildungswerk erhältlich oder kann hier heruntergeladen werden: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/oecd_leitsaetze.pdf
- TUAC ist der gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD. Auf seiner Website steht der Leitfaden für Anwender in verschiedenen Sprachen zur Verfügung. Hier sind auch gewerkschaftliche Forderungen zur Weiterentwicklung der Leitsätze sowie eine Auswertung der Fälle zu finden, die bislang von Gewerkschaften eingereicht wurden. <http://www.tuac.org>
- TUAC hat Schulungsmaterialien „Europäische Betriebsräte & die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ mit PowerPoint-Präsentationen herausgegeben, die in verschiedenen Sprachen auf CD-ROM bestellt oder auch heruntergeladen werden können. In deutscher Sprache gibt es sie unter: <http://www.tuac.org/statemen/communiq/TUAC%20training%20Ge.pdf>
- Die Website der OECD zu den Leitsätzen, unter anderem mit Links zu allen Nationalen Kontaktstellen: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34889_1_1_1_1_34529562,00.html
- Die Website der deutschen Nationalen Kontaktstelle beim Bundeswirtschaftsministerium enthält wenig Informationen, darunter aber auch den bislang einzigen Abschlussbericht eines deutschen Falls (adidas wegen Arbeitsbedingungen auf den Philippinen). <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft.html>

² Die hier genannten Vorschläge gehen zurück auf einen Beschluss des geschäftsführenden DGB-Bundesvorstands vom 22. Januar 2007. Der vollständige Beschluss steht unter http://www.dgb.de/themen/csr/csr_ueberblick.htm zur Verfügung.

3. Die Dreigliedrige Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation

Dreigliedrige Grundsatzerklärung über „Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

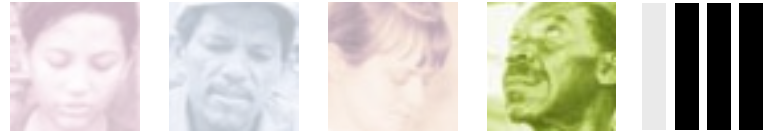
Zusammenfassende Bewertung

Die Dreigliedrige Erklärung:

- formuliert umfassende und detaillierte Anforderungen an Multinationale Unternehmen im Bereich Arbeits- und Sozialstandards;
- stellt einen internationalen Konsens zwischen Regierungen, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden dar;
- gibt Empfehlungen, deren Beachtung freiwillig ist und sieht keine Beschwerdemöglichkeiten vor.

Es sollte dennoch selbstverständlich sein, dass Unternehmen sich an diese Regeln halten. Tun sie dies nicht, kann die Erklärung genutzt werden, um moralischen Druck auszuüben. In Verhandlungen mit Unternehmen kann die Dreigliedrige Erklärung ein wichtiges Dokument sein, um Forderungen nach Arbeits- und Sozialstandards zu begründen.





Was ist die Dreigliedrige Erklärung?

Die in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) entwickelten Instrumente richten sich an Staaten, nicht direkt an Unternehmen – mit einer Ausnahme: der Dreigliedrigen Erklärung.

Diese Erklärung wurde 1977 vom Verwaltungsrat¹ der IAO beschlossen und zuletzt 2006 geringfügig überarbeitet. In den siebziger Jahren wurde in der UNO eine internationale Debatte um Regeln für Multinationale Unternehmen geführt. Im Rahmen dieser Debatte hat die IAO für ihren Zuständigkeitsbereich – also Arbeitsstandards und Sozialpolitik – zusammengestellt, welche Verpflichtungen für Multinationale Unternehmen gelten sollen.

Die Dreigliedrige Erklärung verfolgt zwei Ziele: Einerseits sollen die positiven Einflüsse, die von Multinationalen Unternehmen ausgehen können, gefördert werden. Beispiele hierfür sind die Schaffung von Arbeitsplätzen zu anständigen Bedingungen, die Erhöhung des Lebensstandards oder die Förderung der Vereinigungsfreiheit. Andererseits sollen mögliche negative Auswirkungen des Verhaltens von Konzernen vermieden werden.

Für wen gilt die Dreigliedrige Erklärung?

Die Erklärung hat keinen rechtsverbindlichen Charakter, sondern macht Empfehlungen, deren Befolgung freiwillig ist. Sie richtet sich an vier Adressaten:

- Regierungen,
- Gewerkschaften,
- Arbeitgeberverbände,
- Multinationale Unternehmen.



Diese sind alle aufgefordert, ihren Beitrag zum Erreichen der Ziele der Erklärung zu leisten. Die meisten konkreten Bestimmungen der Erklärung richten sich aber nur an zwei Gruppen: Regierungen und Multinationale Unternehmen. Die einzelnen Absätze sind in der Regel so aufgebaut:

- Erstens werden die Regierungen aufgefordert werden, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zu setzen, beispielsweise Arbeitsschutzgesetze zu erlassen und zu kontrollieren.
- Zweitens werden die Multinationalen Unternehmen aufgefordert, konkret zu handeln, beispielsweise sichere Arbeitsbedingungen zu schaffen.
- Drittens werden in einigen Absätzen zusätzlich alle oben genannten vier Zielgruppen aufgefordert, in regelmäßigen Gesprächen über die Umsetzung zu beraten, beispielsweise durch Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierungsstellen über Fragen des Arbeitsschutzes.

¹ Der Verwaltungsrat ist nach der Internationalen Arbeitskonferenz das zweithöchste IAO-Gremium. Er setzt sich im Verhältnis 2:1:1 aus Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern von 56 Mitgliedsstaaten zusammen. 10 Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, haben einen permanenten Sitz. Die anderen 46 werden von der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt.



Die Erklärung definiert Multinationale Unternehmen recht breit, nämlich als alle Unternehmen, egal ob privat oder staatlich, die in mehr als einem Land tätig sind. Außerdem wird an vielen Stellen darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen für alle Unternehmen gelten sollen, auch für solche, die nicht multinational aktiv sind. Die Dreigliedrige Erklärung enthält Empfehlungen für das Verhalten der Unternehmen selbst und für ihr Verhältnis zu den unmittelbar bei ihnen Beschäftigten. Es fehlen Bestimmungen, die die Empfehlungen auch auf Subunternehmer und Zulieferer ausweiten.



Was regelt die Dreigliedrige Erklärung?

Die Erklärung fordert die Regierungen auf, ihr nationales Recht nach den Grundsätzen der IAO-Übereinkommen zu gestalten. Die Unternehmen sind aufgefordert, die politischen Ziele und Entwicklungsstrategien der Regierung zu respektieren und in deren Rahmen zu handeln. Sie sollen alle Regeln des nationalen Arbeitsrechts einhalten.

Doch die Erklärung geht darüber hinaus, von Unternehmen nur die eigentlich selbstverständliche Einhaltung nationalen Rechts zu fordern. Die Erklärung fordert die Beachtung internationaler Menschenrechtsvereinbarungen und grundlegender IAO-Bestimmungen. Das ist besonders in Entwicklungsländern wichtig, die keine umfassenden Arbeitsschutzbestimmungen haben, wichtige internationale Verträge nicht ratifiziert haben oder bestehende Regeln nicht durchsetzen.

Die wichtigsten Aussagen der Erklärung betreffen die folgenden Bereiche:

Kernarbeitsnormen

Die Dreigliedrige Erklärung fordert Multinationale Unternehmen auf, die Kernarbeitsnormen einzuhalten – auch in den Ländern, in denen der Staat nicht für ihre Befolgung sorgt, weil sie entweder nicht ins nationale Recht umgesetzt werden oder ihre Einhaltung nicht überprüft wird. Die Kernarbeitsnormen umfassen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot der Diskriminierung im Beruf, das Verbot der Zwangsarbeit und die Abschaffung der Kinderarbeit (siehe Seite 9)

Arbeitsbeziehungen

Die Regierungen dürfen Gewerkschaftsrechte nicht einschränken, um Investoren anzulocken:

„Wenn Regierungen der Gastländer besondere Anreize für ausländische Investitionen bieten, sollten diese Anreize keinerlei Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit oder des Vereinigungsrechts und des Rechts auf Kollektivverhandlungen der Arbeitnehmer umfassen.“²

Die Multinationalen Unternehmen sollen Treffen ihrer Arbeitnehmervertreter nicht behindern, ihre Arbeit erleichtern und es ihnen ermöglichen, Tarifverhandlungen mit den Zuständigen auf Unternehmensseite zu führen. Sie sollen den Arbeitnehmervertretern die benötigten Informationen zur Verfügung stellen. Neben Kollektivverhandlungen sollen Verfahren der regelmäßigen Beratung über Themen von gemeinsamem Interesse zwischen Arbeitnehmervertretern und Unternehmensleitung vereinbart werden.

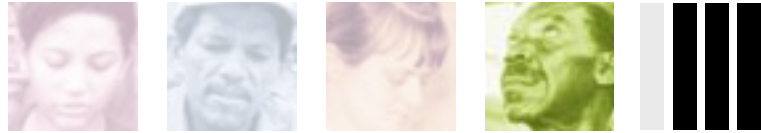
Unternehmen dürfen nicht mit Betriebsschließungen drohen, um die Arbeitnehmer zu erpressen:

„Multinationale Unternehmen sollten im Zusammenhang mit Verhandlungen auf Treu und Glauben mit den Arbeitnehmervertretern über Beschäftigungsbedingungen oder der Ausübung des Vereinigungsrechts durch die Arbeitnehmer nicht damit drohen, eine Betriebseinheit ganz oder teilweise aus dem betreffenden Land zu verlegen, um dadurch diese Verhandlungen in unlauterer Weise zu beeinflussen oder die Ausübung des Vereinigungsrechts zu behindern.“³

Arbeitnehmern soll eine Möglichkeit eingeräumt werden, sich bei Verstößen gegen Arbeitsstandards zu beschweren und die Beschwerde in einem angemessenen Verfahren klären zu lassen. Aus der Beschwerde darf dem/der ArbeitnehmerIn kein Nachteil entstehen. Die Verpflichtung, solche Möglichkeiten zu schaffen, haben Multinationale Unternehmen insbesondere auch dort, wo die Kernarbeitsnormen durch den Staat nicht anerkannt und geschützt werden.

² Absatz 46 der Dreigliedrigen Grundsatzklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation.

³ Absatz 53 der Dreigliedrigen Grundsatzklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation.



Beschäftigung

Die Unternehmen sollen einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten. Bei Einstellungen, beruflicher Weiterbildung und Beförderung sollen Staatsangehörige des Gastlandes bevorzugt werden. Die Unternehmen sollen Zulieferer aus dem Gastland bevorzugen, um die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.

Sicherheit der Beschäftigung

Unternehmen sollen ihren Mitarbeitern eine langfristige und sichere Beschäftigung bieten. Vor Entlassungen und anderen Tätigkeitsveränderungen sind die Behörden, Gewerkschaften und Beschäftigten rechtzeitig zu informieren. Willkürliche Entlassungen sollen vermieden werden.

Ausbildung

Die Multinationalen Unternehmen sollen ihre MitarbeiterInnen ausbilden und sich an Programmen der Regierungen und Sozialpartner des Gastlandes zur Ausbildung beteiligen.

Lebens- und Arbeitsbedingungen

Die Erklärung legt fest: „Multinationale Unternehmen sollen ihren Arbeitnehmern keine ungünstigeren Löhne, Leistungen und Arbeitsbedingungen bieten als vergleichbare Arbeitgeber in dem betreffenden Land“⁴. Gibt es keine vergleichbaren Arbeitgeber, so soll die Entlohnung mindestens ausreichend sein, um die Grundbedürfnisse des Arbeitnehmers und seiner Familie zu erfüllen.

Multinationale Unternehmen sollen die höchsten Arbeitsschutzstandards einhalten. Das Unternehmen soll dabei Erfahrungen von anderen Standorten berücksichtigen, die im Zusammenhang mit Risiken bei der Arbeit und im Umgang mit neuen Verfahren und Produkten stehen. Die Arbeitnehmer sollen über die Arbeitsschutzbestimmungen informiert werden, die für das Unternehmen in anderen Ländern gelten.

Was wird zur Überwachung der Erklärung getan? Was passiert bei Verstößen?

Wenn ein Unternehmen gegen die Empfehlungen der Erklärung verstößt, gibt es keine Möglichkeit der Beschwerde. Die Umsetzung der in der Erklärung formulierten Empfehlungen durch die Unternehmen erfolgt einzig und allein auf freiwilliger Basis. Die IAO verfügt jedoch über ein Umfrage- sowie ein Auslegungsverfahren.



Mit den im Rahmen des Umfrageverfahrens regelmäßig durchgeführten Umfragen durch das IAO-Büro soll ergründet werden, wie die Dreigliedrige Erklärung in den Mitgliedsstaaten umgesetzt wird. Der Fragebogen wird an Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschafter gesandt; der Rücklauf ist ziemlich gering. Die Fragen beziehen sich auf die allgemeine Situation in Bezug auf Multinationale Unternehmen im jeweiligen Mitgliedstaat und nicht auf das Verhalten einzelner Unternehmen. Das Umfrageverfahren ist also meist keine gute Möglichkeit, konkrete Verstöße eines einzelnen Unternehmens zu thematisieren.

Wenn sich zwei Parteien nicht einigen können, wie eine Bestimmung der Dreigliedrigen Erklärung zu interpretieren ist, kann das Auslegungsverfahren angewandt werden. Dieses Verfahren kann beispielsweise dann genutzt werden, wenn das Unternehmen meint, nicht gegen die Erklärung verstoßen zu haben. Denn dann besteht ein Konflikt zwischen Unternehmen und

⁴ Absatz 33 der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation.

Gewerkschaften über die richtige Auslegung. Bei vielen offensichtlichen Verstößen ist aber die Auslegung der Erklärung klar, das Verfahren scheidet dann von vornherein aus. Der Name des vom Verfahren betroffenen Unternehmens darf auf keinen Fall öffentlich genannt werden – schließlich geht es nicht um eine Verurteilung, sondern nur um die Auslegung von Bestimmungen.

Das Auslegungsverfahren besteht seit 1981 und wurde erst in 5 Fällen angewandt (siehe auch Box „Zum Beispiel: Entlassungen bei einer amerikanischen Bank in Großbritannien“), wovon einer als nicht zulässig abgewiesen wurde. Der Ablauf des Auslegungsverfahrens ist:

1. Eine Regierung oder ein internationaler oder nationaler repräsentativer Verband der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber reicht eine Bitte um Auslegung bei der IAO ein. Im Normalfall soll dies durch die Regierung erfolgen – Arbeitgeberverbände bzw. Gewerkschaften können ein Auslegungsersuchen nur einreichen, wenn sie zunächst versucht haben, dieses über ihre Regierung einzureichen und die Regierung sich geweigert hat, das Ersuchen weiterzugeben oder drei Monate lang nicht reagiert hat.
2. Der Vorstand des Ausschusses für Multinationale Unternehmen, der sich aus einem Regierungs-, einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmervertreter zusammensetzt, entscheidet über die Zulässigkeit des Auslegungsersuchens. Dieser Beschluss muss einstimmig erfolgen. Kriterien für die Zulässigkeit sind:
 - a. Es muss sich um eine aktuelle konkrete Situation handeln, in der die Auslegung der Erklärung umstritten ist.
 - b. Es muss einen Streit um die Auslegung zwischen mindestens zwei der von der Erklärung angesprochenen Gruppen (Regierung, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Multinationale Unternehmen) geben.
 - c. Die Klärung der vorgebrachten Streitfrage führt nicht zu einer Doppelung, d. h. es gibt kein anderes Verfahren zu ihrer Klärung. Das bedeutet allerdings nicht, dass eine Streitfrage nicht behandelt werden darf, wenn es nationale Gesetze zum gleichen Thema gibt oder dass der nationale Rechtsweg vollständig ausgeschöpft sein muss.

Wenn der Vorstand des Ausschusses sich nicht einstimmig auf die Zulassung oder Nichtzulassung einigen kann, wird der Fall dem Verwaltungsrat der IAO vorgelegt, der über die Zulässigkeit abstimmt.

3. Das IAO-Büro bereitet eine Auslegung vor in Abstimmung mit dem Vorstand des Ausschusses für Multinationale Unternehmen.
4. Der Ausschuss für Multinationale Unternehmen stimmt über die Auslegung ab. Lehnt er sie ab, ist das Verfahren ohne Ergebnis beendet – es kommt zu keiner Auslegung. Nimmt der Ausschuss die Auslegung an, wird sie dem Verwaltungsrat vorgelegt.
5. Der Verwaltungsrat stimmt über die Auslegung ab. Stimmt er zu, wird sie den Streitparteien zugestellt und offiziell veröffentlicht.

Das Verfahren ist also recht langwierig und nur in wenigen Fällen anwendbar. Nach Berichten des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften blockieren die Arbeitgeber Fälle häufig bereits bei der Frage der Zulässigkeit. Der IBFG hält das Verfahren daher mittlerweile für nutzlos.⁵

Wie kann die Dreigliedrige Erklärung konkret im Betrieb genutzt werden?

Die Dreigliedrige Erklärung ist ein guter Orientierungsrahmen, um zum Beispiel internationale Rahmenvereinbarungen mit dem Management auszuhandeln.

Dank der besonderen dreigliedrigen Entstehungsgeschichte hat das Dokument eine hohe Legitimität. Unternehmen sollten sich an den Bestimmungen der Dreigliedrigen Erklärung messen lassen. Denn wer sich an Regeln nicht halten will, die international zwischen Regierungen und den Sozialpartnern – also auch Unternehmensverbänden selbst – entwickelt und für sinnvoll erachtet wurden, wird es schwer haben, das zu begründen. Es kann also sinnvoll sein, die Beachtung der Erklärung durch das eigene Unternehmen einmal Punkt für Punkt zu überprüfen. Werden Abweichungen festgestellt, sollte die Unternehmensleitung damit konfrontiert werden.

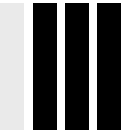
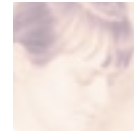
Kommt es darüber mit der Unternehmensleitung zum Konflikt, hilft die Dreigliedrige Erklärung allein nicht weiter, weil sie keine funktionierenden Umsetzungs- und Beschwerdeverfahren kennt. Zur Lösung solcher konkreten Konflikte sind die OECD-Leitsätze besser geeignet.

⁵ ICFTU: A Trade Union Guide to Globalization, p. 63: „The procedure is now, therefore, considered useless.“

Zum Beispiel: Entlassungen bei einer amerikanischen Bank in Großbritannien

1983 beschloss eine amerikanische Bank, bei ihrer britischen Tochterfirma 200 der insgesamt 650 Stellen zu streichen. Im Februar 1984 wurde 90 Angestellten gekündigt – einige hatten innerhalb von zwei Tagen ihren Arbeitsplatz zu räumen, da sie in sensiblen Bereichen arbeiteten. Wie vom britischen Gesetz vorgeschrieben, hatte das Unternehmen 90 Tage zuvor das Arbeitsministerium vertraulich über seine Pläne unterrichtet. Am Tag ihrer Entlassung erhielten die betroffenen Arbeitnehmer außerdem eine schriftliche Erklärung, die erläuterte, warum sie zur Entlassung ausgewählt worden waren.

Die Banking, Insurance and Finance Union BIFU (Gewerkschaft für Banken, Versicherungen und Finanzen) wurde nicht informiert, obwohl einige der Mitarbeiter Gewerkschaftsmitglied waren. Nach britischem Recht war das auch nicht erforderlich, da das Unternehmen die Gewerkschaft nicht anerkannte. Allerdings verlangt die Dreigliedrige Erklärung, dass die Organisationen der Arbeitnehmer rechtzeitig über Entlassungspläne informiert werden. Die Bank war der Ansicht, sich korrekt verhalten zu haben. Die Gewerkschaft ging hingegen von einem Verstoß gegen die Empfehlungen der Erklärung aus und wandte sich an die IAO mit der Bitte um Auslegung. Der Fall wurde vom Ausschuss für Multinationale Unternehmen angenommen. Dabei wurde festgelegt, dass ein Fall nicht deswegen von vornherein abgelehnt werden darf, weil es auch nationale Rechtsvorschriften und -verfahren gibt, die denselben Fall berühren. Für seine Auslegung orientierte sich der Ausschuss an den Bestimmungen der IAO-Übereinkunft 158 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Der Ausschuss einigte sich auf die folgende Auslegung des Absatzes 26, der verlangt, dass die Arbeitnehmervertreter und ihre Organisationen bei Veränderungen mit umfassenden Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation rechtzeitig vorher informiert werden: Wo es Organisationen der Arbeitnehmer (also Gewerkschaften) gibt, müssen diese informiert werden. Es reicht dann nicht aus, die Arbeitnehmer einzeln zu informieren.



Was sind Stärken und Schwächen der Erklärung?

- + konkrete und detaillierte Standards
- + breiter internationaler Konsens durch Dreigliedrigkeit
→ hohe Legitimität
- Empfehlungen basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und bleiben ohne bindenden Charakter
- kein Beschwerdemechanismus und keine Möglichkeit für Sanktionen
- keine Bestimmungen zu Subunternehmern und Zulieferern

Tipps zum Weiterlesen

Den Originaltext der Dreigliedrigen Erklärung gibt es auf Deutsch im Internetangebot der IAO:
<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/german.pdf>

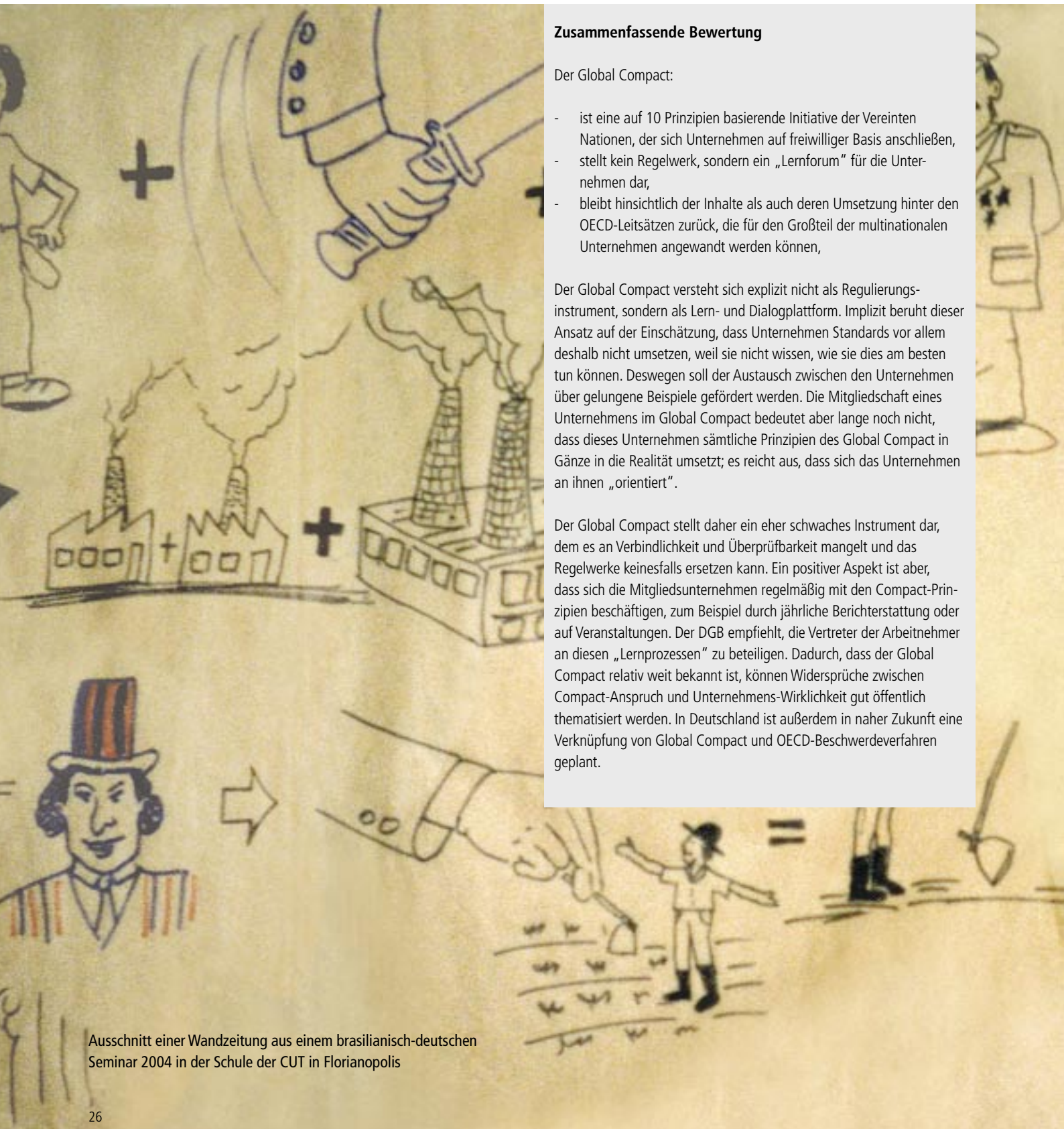
Internetseite der IAO zur Dreigliedrigen Erklärung mit Erläuterungen zur Erklärung, zu den Berichts- und Auslegungsverfahren, allen bisherigen Auslegungsfällen und den Antworten auf die regelmäßige Umfrage zur Umsetzung der Erklärung (auf Englisch, Französisch oder Spanisch):

<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/>

Leitfaden der IAO zur Dreigliedrigen Erklärung (in Englisch, auch erhältlich in Spanisch, Französisch und Ungarisch):

<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/guide.pdf>

4. Der Global Compact der Vereinten Nationen



Zusammenfassende Bewertung

Der Global Compact:

- ist eine auf 10 Prinzipien basierende Initiative der Vereinten Nationen, der sich Unternehmen auf freiwilliger Basis anschließen,
- stellt kein Regelwerk, sondern ein „Lernforum“ für die Unternehmen dar,
- bleibt hinsichtlich der Inhalte als auch deren Umsetzung hinter den OECD-Leitsätzen zurück, die für den Großteil der multinationalen Unternehmen angewandt werden können,

Der Global Compact versteht sich explizit nicht als Regulierungsinstrument, sondern als Lern- und Dialogplattform. Implizit beruht dieser Ansatz auf der Einschätzung, dass Unternehmen Standards vor allem deshalb nicht umsetzen, weil sie nicht wissen, wie sie dies am besten tun können. Deswegen soll der Austausch zwischen den Unternehmen über gelungene Beispiele gefördert werden. Die Mitgliedschaft eines Unternehmens im Global Compact bedeutet aber lange noch nicht, dass dieses Unternehmen sämtliche Prinzipien des Global Compact in Gänze in die Realität umsetzt; es reicht aus, dass sich das Unternehmen an ihnen „orientiert“.

Der Global Compact stellt daher ein eher schwaches Instrument dar, dem es an Verbindlichkeit und Überprüfbarkeit mangelt und das Regelwerke keinesfalls ersetzen kann. Ein positiver Aspekt ist aber, dass sich die Mitgliedsunternehmen regelmäßig mit den Compact-Prinzipien beschäftigen, zum Beispiel durch jährliche Berichterstattung oder auf Veranstaltungen. Der DGB empfiehlt, die Vertreter der Arbeitnehmer an diesen „Lernprozessen“ zu beteiligen. Dadurch, dass der Global Compact relativ weit bekannt ist, können Widersprüche zwischen Compact-Anspruch und Unternehmens-Wirklichkeit gut öffentlich thematisiert werden. In Deutschland ist außerdem in naher Zukunft eine Verknüpfung von Global Compact und OECD-Beschwerdeverfahren geplant.

Ausschnitt einer Wandzeitung aus einem brasilianisch-deutschen Seminar 2004 in der Schule der CUT in Florianopolis



Was ist der Global Compact?

Der Global Compact wurde von UNO-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen und im Jahr 2000 eingeführt. Es handelt sich um einen Pakt zwischen Unternehmen, Vereinten Nationen, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden.

Der Global Compact stellt zehn Prinzipien auf, an denen sich Unternehmen orientieren sollen. Dabei versteht sich der Global Compact allerdings nicht als verbindliches Regelwerk oder als Verhaltenskodex. Er soll stattdessen ein Dialog- und Lernforum darstellen, in dem sich die Beteiligten darüber austauschen können, wie die Prinzipien durch die Wirtschaft umgesetzt werden können. Am Pakt kann jedes Unternehmen teilnehmen, das den Wunsch danach äußert und eine eindeutige Unterstützungserklärung für den Pakt abgibt.

Neben Berichten über die Bedeutung der Prinzipien in ihrer Arbeit sollen die Unternehmen sich gemeinsam mit UN-Organisationen für die Umsetzung der Prinzipien engagieren.

Im Rahmen des Paktes finden zudem regelmäßige jährliche Treffen zum Erfahrungsaustausch statt. Ziel ist nicht die Kritik oder Bloßstellung von Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, sondern das Lernen von positiven Erfahrungen und Beispielen.

Am Pakt beteiligt sind auf Seiten der UNO unter anderem der Generalsekretär sowie das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und das Umweltprogramm (UNEP). Bei den Unternehmen handelt es sich in der Mehrzahl um Multinationale Konzerne. Insgesamt waren bei der Gründung 50 Unternehmen beteiligt, heute sind es gut 3000. Das ist nur ein kleiner Bruchteil der Unternehmen weltweit. Zum Vergleich: Die Vereinten Nationen gehen von fast 70.000 multinationalen Unternehmen mit über 690.000 Tochterfirmen aus.¹

¹ Der Global Investment Report 2005 der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) zählt 69.727 transnationale Konzerne mit 690.391 ausländischen Tochterfirmen.

Zusätzlich zu den internationalen Strukturen gibt es in vielen Ländern Ländernetzwerke, die die Mitgliedsunternehmen des entsprechenden Landes zusammenfassen. Die Ländernetzwerke arbeiten recht eigenständig und organisieren eigene Veranstaltungen zum Austausch zwischen den Unternehmen und zum Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und der Öffentlichkeit. Auch in Deutschland gibt es ein Global-Compact-Netzwerk, das von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) koordiniert wird.

Für wen gilt der Global Compact?

Anders als die anderen hier vorgestellten Regelwerke hat der Global Compact nicht den Anspruch, für alle Unternehmen (weltweit oder in bestimmten Ländern) zu gelten. Er betrifft nur die Mitgliedsunternehmen, die freiwillig ihren Beitritt erklärt haben.

Da der Compact kein Verhaltenskodex sein soll, sondern ein „Lernforum“, werden keine Regeln aufgestellt, die gelten, sondern nur Prinzipien formuliert, an denen Unternehmen sich orientieren sollen.

Was regelt der Compact?

Eben weil der Global Compact explizit kein Regulierungsinstrument ist, regelt er auch nichts. Er ist ein Orientierungsrahmen für die Unternehmen, der auf zehn Prinzipien in vier Bereichen beruht:

Menschenrechte

1. Unternehmen sollen den Schutz der internationalen Menschenrechte innerhalb ihres Einflussbereiches unterstützen und achten und
2. sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen.

Arbeitsbeziehungen

3. Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit,
5. die Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung eintreten.



Umwelt

7. Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen einen vorsorgenden Ansatz unterstützen,
8. Initiativen ergreifen, um ein größeres Verantwortungsbewusstsein für die Umwelt zu erzeugen und
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien fördern.

Korruptionsbekämpfung

10. Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.“

Der Text der Prinzipien ist sehr kurz gehalten, dementsprechend allgemein und vage sind sie formuliert. Der Global Compact stellt aber, beispielsweise über seine Internetseite, den teilnehmenden Unternehmen weitergehende Informationen zur Verfügung, die die Prinzipien konkretisieren und dabei helfen sollen, sie richtig anzuwenden. Inhaltlich entsprechen die Anforderungen in etwa denen der OECD-Leitsätze – sie sind nur weniger genau und dadurch weniger weitgehend.

Was wird zur Durchsetzung der Global Compacts getan? Was passiert bei Verstößen?

Unternehmen, die Mitglied im Pakt sind, verpflichten sich, einmal jährlich einen Bericht zu veröffentlichen. Dieser soll allen Betroffenen einfach zugänglich sein und darüber berichten, was das Unternehmen tut, um die zehn Prinzipien in seiner Arbeit zu berücksichtigen. Die Berichte sind über die Website des Global Compact einsehbar. Darüber hinausgehende Kontroll- oder Rechenschaftsverpflichtungen kannte der Pakt lange nicht, weil er sich in erster Linie als Lernforum und nicht als Verhaltenskodex versteht.

Diese völlige Unverbindlichkeit wurde von verschiedenen Seiten scharf kritisiert. Mittlerweile hat der Global Compact darauf reagiert und sieht jetzt eine 2-Jahres-Frist zur Abgabe von Fortschrittsberichten vor. Unternehmen, die diese Frist nicht einhalten, werden auf der Website als inaktive Teilnehmer gekennzeichnet. Inaktive Teilnehmer dürfen das Global-Compact-Logo nicht nutzen und nicht an den Veranstaltungen des Compact teilnehmen.

Außerdem gibt es eine Beschwerdemöglichkeit bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen gegen die Prinzipien. Das Büro des Global Compact betont, dass diese Beschwerdemöglichkeit nicht dazu führen soll, dass der Global Compact die Einhaltung der Prinzipien generell überwacht oder dass die Einhaltung aller Prinzipien Grundlage für die Mitgliedschaft wird. Grundlage der Mitgliedschaft ist weiter die Bereitschaft, durch die Teilnahme zu lernen. Das Beschwerdeverfahren

soll lediglich ein Weg sein, um mit Verstößen umzugehen, die so schwerwiegend sind, dass sie die Glaubwürdigkeit und den guten Ruf des Global Compact beschädigen.

Die Beschwerden sind an das Büro des Global Compact in New York zu richten. Dieses prüft die Beschwerde und fordert, wenn die Beschwerde berechtigt ist, das Unternehmen zur Stellungnahme auf. Das Büro hat verschiedene Möglichkeiten, mit Beschwerdefällen umzugehen: Es kann seine Unterstützung und Beratung bei der Lösung anbieten, es kann zwischen den Beschwerdeführern und dem Unternehmen vermitteln oder es kann den Fall an ein Ländernetzwerk oder die fachlich zuständige UN-Organisation verweisen. Welche dieser Möglichkeiten eingesetzt werden, entscheidet das Büro von Fall zu Fall. Reagiert das Unternehmen drei Monate lang nicht oder verweigert es die Zusammenarbeit, kann es ebenfalls als „inaktiv“ gekennzeichnet werden. In Fällen, in denen dies dem Büro erforderlich scheint, um das Ansehen des Global Compact zu wahren, kann ein Unternehmen auch ausgeschlossen werden.

Die Wirksamkeit des Pakts bleibt trotz dieser neuen Verfahren zweifelhaft: Es gibt keine Verfahrensregeln für den Umgang mit Beschwerden: Wie Beschwerden geprüft werden, welche Maßnahmen ergriffen werden, ob ein Unternehmen ausgeschlossen wird – all dies ist völlig in das Belieben des Büros gestellt. Es ist bisher nicht vorgekommen, dass ein Unternehmen – etwa wegen Verstoß gegen die Pakt-Prinzipien – ausgeschlossen worden wäre. Die Drohung mit „inaktiver Mitgliedschaft“ scheint auch nicht auszureichen, um Unternehmensverhalten zu beeinflussen: Von den gut 3000 teilnehmenden Unternehmen hat fast ein Drittel keine Berichte abgegeben².

Im deutschen Global-Compact-Netzwerk gibt es seit 2006 weitergehende Pläne zur Überprüfung. Beschwerden können schon seit längerer Zeit nicht nur nach New York, sondern auch an das deutsche Netzwerk gerichtet werden. Neu ist: Für Beschwerden gegen deutsche Global-Compact-Unternehmen soll in Zukunft die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze eingeschaltet werden können. Dieser Plan sieht folgende drei Schritte für eine Beschwerde vor:

1. Beschwerde beim Büro des Deutschen Global-Compact-Netzwerks. Dieses versucht den Fall durch Vermittlung und informelle Gespräche zu klären.
2. Gelingt im ersten Schritt keine Einigung, werden die Konfliktparteien an die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze verwiesen. Diese behandelt den Fall nach den OECD-Leitsätzen und dem erprobten Verfahren.
3. Kommt es auch bei der Nationalen Kontaktstelle zu keiner Einigung, wird der Fall dem Global-Compact-Büro in New York vorgelegt, wo über den Ausschluss des Unternehmens entschieden wird.

Ob jedoch im umgekehrten Falle etwas geschieht – ob also die Nationale Kontaktstelle das Büro des Deutschen Global-Compact-Netzwerks bittet, aktiv zu werden, wenn sie eine Beschwerde gegen ein Compact-Unternehmen erhält –, ist bislang völlig ungeklärt.

Wie kann der Global Compact konkret im Betrieb genutzt werden?

Der Global Compact ist im Hinblick auf die Durchsetzung von Arbeitsstandards das schwächste, aber auch das bekannteste der hier vorgestellten Instrumente. Die Beteiligung von Gewerkschaften oder der Interessenvertretungen in den Unternehmen ist nicht zwangsläufig vorgesehen. Wer bei einem Mitgliedsunternehmen des Global Compact arbeitet, kann die große Bekanntheit dennoch nutzen. Der Compact ist ein guter Aufhänger, um sozial verantwortliches Unternehmensverhalten bei Gesprächen mit der Unternehmensleitung, im Aufsichtsrat oder bei anderen Gelegenheiten zu thematisieren. Die Arbeitnehmervertreter sollten als hauseigene Experten ernst genommen werden wenn es darum geht, Sozialstandards in die betriebliche Praxis umzusetzen.

Zur Lösung konkreter Konflikte ist der Global Compact aus Sicht des DGB jedoch kaum geeignet. Zum einen sind die Prinzipien des Global Compact sehr allgemein und vage, zum anderen ist ein geregeltes Beschwerdeverfahren darin nicht vorgesehen. Sich bei Auseinandersetzungen allein auf den Compact zu berufen, ist daher nicht sinnvoll. In Konfliktfällen sollte er immer mit anderen Instrumenten in Kombination verwendet werden. Besonders gut geeignet ist das Beschwerdeverfahren der OECD-Leitsätze.

² Auf der Website waren am 27. 9. 2006 insgesamt 3159 teilnehmende Unternehmen registriert. 928 davon waren als „inaktiv“ gekennzeichnet, hatten also seit mindestens zwei Jahren keinen Bericht vorgelegt. Das entspricht 29,4 % der teilnehmenden Unternehmen.



Was sind Stärken und Schwächen des Global Compacts?

- + regelmäßiger Dialog und Austausch
- Wird häufig als Argument zur Abwehr verbindlicher Standards missbraucht
- Oftmals nur PR-Instrument, um vom guten Ruf der UNO zu profitieren
- kaum Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen
- inhaltlich teilweise vage und nicht sehr weitgehend → „OECD-Leitsätze light“

Hintergrund: Wie ist der Global Compact entstanden?

Der Global Compact ist ein Wendepunkt in dem lange Zeit eher von Distanz und Kritik geprägten Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Unternehmen. Statt Regulierung der Unternehmen durch die Staatengemeinschaft wird nun der Gedanke der Partnerschaft in den Mittelpunkt gestellt. Die Gründung des Global Compact wurde von Annan bei einer Rede vor Konzernchefs auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 angekündigt und mit einer Feier in New York im Juli 2000 offiziell vollzogen. Annan schlug der Wirtschaft einen Pakt vor: Wirtschaftsunternehmen sollen ihre Arbeit an gemeinsamen Werten ausrichten und dadurch sowie durch andere Kooperationsprojekte die Ziele der Vereinten Nationen unterstützen. Im Gegenzug versprach Annan in Davos, dass die Vereinten Nationen sich auch in Zukunft für freie Marktwirtschaft und freien Welthandel einsetzen würden. Der Compact war nämlich auch eine Reaktion auf die Proteste von Globalisierungskritikern. Durch die Schaffung eines freiwilligen, unverbindlichen Instruments sollte der Ruf nach verbindlichen Regeln für Konzerne zum Verstummen gebracht werden. Ein weiterer Grund für Unternehmen, sich am Global Compact zu beteiligen ist, dass sie so vom guten Image der UNO profitieren. Man kann somit davon ausgehen, dass der Global Compact im Interesse der Wirtschaft eingeführt wurde.



Ausblick: Initiativen zu weltweit verbindlichen und wirksamen Arbeits- und Sozialstandards

Alle in dieser Broschüre vorgestellten Instrumente, deren Adressat unmittelbar Unternehmen sind, haben eines gemeinsam: Sie beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Das heißt nicht, dass ihre Beachtung völlig in das Belieben der Unternehmen gestellt ist. Im Gegenteil: Es handelt sich um Anforderungen, über die ein breiter internationaler Konsens besteht und deren Beachtung wir mit guten Gründen von allen Unternehmen einfordern.

Aber wenn Unternehmen sich weigern, diese Anforderungen zu beachten und auch die Regierungen in einigen Ländern Verstöße tolerieren, gibt es dagegen letztlich keine Handhabe. Es sind eben Empfehlungen, deren Umsetzung nicht eingeklagt werden kann und die keine Strafen bei Verstößen nach sich ziehen.

Freiwillige Instrumente der sozialen und ökologischen Verantwortung von Unternehmen haben nur eine begrenzte Reichweite. Denn Unternehmen müssen die Renditeerwartungen ihrer Eigner erfüllen und stehen unter Kostendruck. Sobald es auch nur einen Mitbewerber gibt, der die Empfehlungen nicht beachtet und sich dadurch kurzfristige Kostenvorteile verschafft, geraten die Standards auch bei allen anderen Unternehmen unter Druck – selbst wenn diese sich sozial verantwortungsvoll verhalten wollen.

In der globalisierten Weltwirtschaft kommt es täglich zu Verstößen gegen elementare Arbeitnehmerrechte – auch bei großen und bekannten Unternehmen und deren Zulieferern. Daran haben auch die freiwilligen Instrumente wie die zahlreichen

Verhaltenskodizes, der Global Compact, die Dreigliedrige Erklärung der ILO oder die OECD-Leitsätze wenig geändert. Diese Instrumente können im Einzelfall zu wichtigen Verbesserungen führen und deswegen unterstützt der DGB ihre Anwendung und Weiterentwicklung. Aber alleine reichen sie nicht aus, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen weltweit zu schaffen.

Deswegen fordert der DGB darüber hinaus rechtlich verbindliche Regeln auf internationaler Ebene. Damit diese auch tatsächlich beachtet werden, braucht es Anreize und die Möglichkeit, Nichtbeachtung zu bestrafen. Solche Regeln gibt es bislang nicht. Im Folgenden stellen wir aber drei Ansätze vor, die versuchen die Lücken der Unverbindlichkeit zu schließen:





1. Eine Sozialklausel in der Welthandelsorganisation

Seit 1995 regelt die Welthandelsorganisation (WTO) den Handel mit Gütern und Dienstleistungen und schützt geistige Eigentumsrechte. Leitbild dabei ist ein möglichst unbeschränkter Freihandel. Anders als andere internationale Organisationen verfügt die WTO über ein sehr wirksames Verfahren, um ihre Regeln durchzusetzen: Im so genannten Streitschlichtungsverfahren können bei Verstößen gegen WTO-Recht erhebliche Strafzahlungen und -zölle verhängt werden.

Während Handelsbeschränkungen abgebaut werden, drohen soziale und ökologische Mindeststandards der weltweiten Standortkonkurrenz zum Opfer zu fallen. Seit der Gründung der WTO setzt sich die internationale Gewerkschaftsbewegung deswegen für eine Sozialklausel in den WTO-Verträgen ein: Die Gewährung von Handelsprivilegien soll an die Einhaltung elementarer Arbeitsnormen geknüpft werden. Das bedeutet, dass nur die Länder, die die Beachtung von Arbeitsstandards auf ihrem Hoheitsgebiet sicherstellen, von den Vergünstigungen profitieren sollen, die die WTO-Mitgliedsstaaten sich untereinander einräumen.

Von Regierungsvertretern aus Entwicklungsländern wird gegen die Sozialklausel vorgebracht, dass sie nur den Industrieländern einen Vorwand liefere, ihre Märkte vor unliebsamer Konkurrenz aus Entwicklungsländern abzuschotten. Um diesen Protektionismusvorwurf zu entkräften und sicherzustellen, dass eine Sozialklausel nicht zur Marktabschottung, sondern zur tatsächlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen weltweit führt, kommt es auf die Ausgestaltung an. Das Modell des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, das auch der DGB unterstützt, sieht deswegen erstens vor, die Sozialklausel auf die vier Kernarbeitsnormen zu beschränken und stellt zweitens die Unterstützung bei der Einhaltung der Normen in den Vordergrund: Ein gemeinsamer Ausschuss von IAO und WTO soll die Einhaltung der Normen überprüfen. Wenn bei einem WTO-Mitgliedsland ein Verstoß festgestellt wird, soll es bei einer Verbesserung unterstützt werden. Dazu wird eine Übergangsfrist eingeräumt. Erst wenn diese ergebnislos verstreicht und es zu anhaltenden

und schwerwiegenden Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen kommt, sollen Sanktionen greifen: Dann werden dem Land oder einzelnen, betroffenen Produkten dieses Landes, Handelsvorteile entzogen.

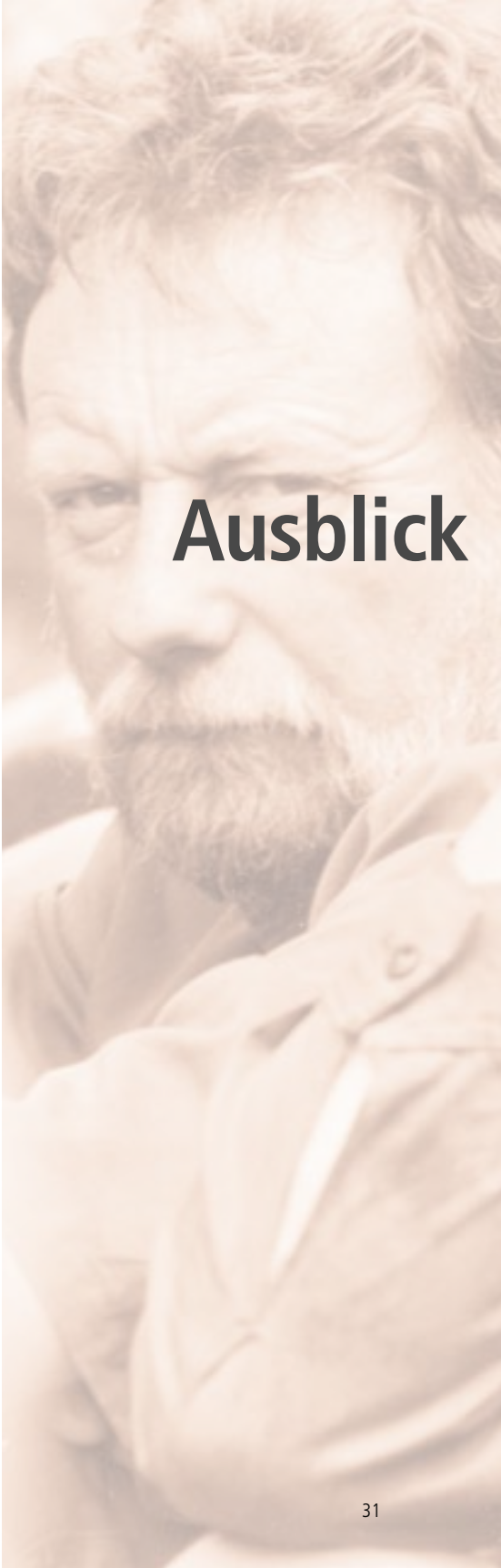
Die Forderung nach einer Sozialklausel wurde in vergangenen Handelsrunden von einigen Regierungen – etwa aus den USA, Frankreich und skandinavischen Ländern – unterstützt. Auch das Europäische Parlament und die Enquêtekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages haben sich für Sozialstandards im Welthandelssystem ausgesprochen. In der WTO hatte das Thema jedoch bislang keinen Erfolg. Im Vergleich zu früheren Jahren spielte das Thema auf den Ministerkonferenzen in Cancun 2003 und Hongkong 2005 im offiziellen Programm kaum noch eine Rolle.

Die internationale Gewerkschaftsbewegung und der Deutsche Gewerkschaftsbund setzen sich dennoch weiter für eine Sozialklausel ein und kämpfen dafür, das Thema immer wieder auf die Agenda zu setzen. Denn eine Sozialklausel kann helfen, die weltweite Unterbietungskonkurrenz zu entschärfen und elementare Arbeitsstandards, die universelle Menschenrechte sind, endlich tatsächlich durchzusetzen. Auch für die wirtschaftliche Entwicklung, besonders in den Entwicklungsländern, wären Sozialklauseln langfristig positiv, weil sie die Produktivität steigern und eine gesamtwirtschaftlich positive Verteilungswirkung haben.

2. Corporate Accountability

Während „Corporate Social Responsibility“ (CSR) vor allem freiwillige Initiativen für verantwortungsvollen Unternehmenshandel meint, will der Ansatz „Corporate Accountability“ rechtlich verbindliche Regeln zur Unternehmensverantwortung schaffen. Politische Institutionen auf allen Ebenen, von der nationalen über die europäische bis zur internationalen, können dazu beitragen, ein solches verbindliches Regelwerk zu schaffen.

Ein wichtiger Schritt zur Umsetzung von Corporate Accountability sind Berichts- und Offenlegungspflichten. Genauso, wie es für große



Ausblick

Unternehmen verpflichtend ist, regelmäßig über ihre wirtschaftliche Lage zu berichten und dazu Zahlen offenzulegen, sollen sie auch dazu verpflichtet werden, ausführlich und wahrheitsgemäß über die sozialen und ökologischen Folgen ihres Handelns zu berichten. Unternehmen sollen für alle ihre Standorte darstellen, wie sie die Belange der Beschäftigten, VerbraucherInnen und anderer Betroffener beachten, wie sie Korruption bekämpfen, welche Steuern sie zahlen und welche Folgen ihre Investitionspläne für die Allgemeinheit haben. Sie sollen außerdem transparente Energie- und Umweltbilanzen darstellen und ihr Sponsoring, ihre Lobby-Arbeit und die Zahlungen an Regierungen und Politiker transparent machen. Wie bei Wirtschaftsberichten, so sollen die Angaben auch hier einheitlichen Regeln folgen, um vergleichbar zu sein. Falsche oder lückenhafte Angaben sollen bestraft werden.

Der Ansatz Corporate Accountability fordert die Schaffung von Haftungsregeln, die Unternehmen bei Verstößen gegen Menschenrechte und soziale und ökologische Verpflichtungen zu Strafzahlungen oder Schadensersatz verpflichten. Dies soll auch bei Verstößen im Ausland gelten. Nicht nur das Unternehmen selbst, sondern auch die verantwortlichen Manager sollen zur Rechenschaft gezogen werden können.

Neben der Regelsetzung kann der Staat auch als Einkäufer Druck für mehr Corporate Accountability machen: Öffentliche Aufträge sollen nur an Unternehmen vergeben werden, die entsprechende Berichte vorlegen und damit nachweisen, ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass öffentliche Aufträge nur an tariffreie Unternehmen vergeben werden sollen.

Schließlich bedeutet Corporate Accountability auch, dass in internationalen Wirtschaftsverträgen nicht nur Rechte für Investoren festgeschrieben werden, sondern auch soziale und ökologische Mindestanforderungen für deren Handeln. Auf internationaler Ebene muss ein Rahmen für Unternehmensverantwortung geschaffen werden. Dazu haben sich die Regierungen aus aller Welt beim Erdgipfel in Johannesburg 2002 ver-

pflichtet. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat sich damals für ein entsprechendes internationales Regelwerk ausgesprochen. Diesem Beschluss sind bisher aber kaum Taten gefolgt.

Verschiedene Gruppen setzen sich international für Corporate Accountability ein, in Deutschland beispielsweise im CorA-Netzwerk.

3. UN-Menschenrechtsnormen für Unternehmen

2004 veröffentlichte ein Expertengremium der Vereinten Nationen, die Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, die „Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“. In diesen UN-Normen haben die Völkerrechtsexperten verbindliche Anforderungen an Unternehmen formuliert. Die Anforderungen selbst sind dabei gar nicht neu, sondern aus bestehenden Menschenrechtsverträgen abgeleitet. Neu ist der Adressat: Erstmals sollen nicht nur Staaten, sondern Unternehmen direkt an internationales Recht gebunden werden.

Die Normen sollen sich in erster Linie an transnationale Unternehmen und ihrer Zulieferer richten. Die Normen betreffen die bürgerlichen und politischen genauso wie die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Menschenrechte und das Recht auf eine intakte Umwelt. Daraus wurden Verpflichtungen in den Bereichen Nichtdiskriminierung, Sicherheit der Person, Arbeitnehmerrechte, Anerkennung nationaler Gesetze und der Menschenrechte sowie Verbraucher- und Umweltschutz abgeleitet. Die Bestimmungen zu Arbeitsstandards orientieren sich an den entsprechenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und gehen über die Kernarbeitsnormen hinaus, indem auch sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und ein angemessener Lohn gefordert werden.

Die UN-Normen wurden von dem Expertengremium, das sie erarbeitet hat, 2004 der Menschenrechtskommission¹ vorgelegt. Die dort versammelten Regierungsvertreter konnten sich

nicht auf die Normen einigen und haben stattdessen weitere Gutachten sowie die Einsetzung eines Sonderbeauftragten angeregt. Daraufhin wurde John Ruggie vom Generalsekretär zum Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Unternehmen benannt. Seine Aufgabe ist es, zu klären, welche Regeln für Unternehmen gelten sollen, wie verbindlich diese sein sollen und welche weiteren Schritte zu ergreifen sind. In seinem ersten Zwischenbericht betont er die Bedeutung verbindlicher Regeln für transnationale Unternehmen, distanziert sich aber von den UN-Normen. Der Sonderbeauftragte wird seine Arbeit mindestens bis 2007 fortsetzen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die ursprünglich vorgeschlagenen UN-Normen unverändert Gültigkeit erlangen. Der politische Prozess rund um menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen ist aber noch im vollen Gange.

Die Gewerkschaften auf internationaler Ebene werden diesen Prozess weiter begleiten und sich für verbindliche Regeln im Interesse der Arbeitnehmer einsetzen. Egal, wie der politische Prozess sich weiterentwickelt, muss zweierlei klargestellt werden: Erstens spielen die Gewerkschaften als selbstgewählte und organisierte Vertretung der Arbeitnehmer eine besonders wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten, die anerkannt werden muss. Zweitens ist und bleibt die IAO die kompetente internationale Organisation zur Formulierung von Arbeitsstandards. Der Nutzen der UN-Normen oder eines ähnlichen Instruments steht und fällt mit dem Umsetzungs- und Beschwerdeverfahren. Dazu wurden in den UN-Normen verschiedene Vorschläge unterbreitet, die Berichtspflichten sowie regelmäßige externe Überprüfung und Klagemöglichkeiten umfassen. Offen ist bislang, ob sich diese Vorstellungen zumindest teilweise in den Vereinten Nationen durchsetzen können.

Weitere Materialien

Weltweit gegen Sozialdumping, für Verhaltenskodizes, IG Metall, Frankfurt 2001

Verhaltenskodizes in multinationalen Unternehmen, Zur Einhaltung von Kernarbeitsnormen, IG Metall, Frankfurt 2002

Globalisierung im Focus, DGB/DGB Bildungswerk, Berlin/Düsseldorf 2002

Internationale Solidarität in einer globalen Welt, IG Metall, Frankfurt 2002

Arbeitnehmerrechte globalisieren, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Brasilien, Niederlanden und Deutschland, DGB Bildungswerk, Düsseldorf 2003

ThyssenKrupp – Von Düsseldorf nach Guaiba, DGB Bildungswerk, Düsseldorf 2004

Bayer – von Leverkusen nach Belford Roxo, DGB Bildungswerk, Düsseldorf 2005

Globalisierung sozialer Verantwortung Regeln für multinationale Konzerne, IG BCE/DGB Bildungswerk, Düsseldorf/Hannover 2005

Soziale Verantwortung konkret, Soziale Mindeststandards, Internationale Rahmenvereinbarungen und Netzwerke, IG Metall/DGB Bildungswerk, Düsseldorf/Frankfurt 2005

Soziale Verantwortung in Transnationalen Unternehmen? Neue Wege zur Internationalisierung gewerkschaftlichen Handelns, ver.di, Berlin 2005

Worin unsere Stärke besteht, Weltweite Kooperationen im Zeitalter der Globalisierung, DGB Bildungswerk/FES, Bonn/Düsseldorf 2006

Verbindliche Regeln für Multis – Corporate Accountability, Zwischenbilanz und Zukunftsperspektiven, DGB Bildungswerk/terre des hommes/Global Policy Forum, Bonn/Düsseldorf/Osnabrück 2006

Impressum

DGB-Bundesvorstand
Abt. Internationales
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Tel 030/24060-307
Fax 030/24060-324
E-Mail: info.bvv@dgb.de
Internet: www.dgb.de

DGB Bildungswerk e.V.
Nord-Süd-Netz
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Tel 0211/4301-258
Fax 0211/4301-500
E-Mail: nord-sued-netz@dgb-bildungswerk.de
Internet: www.nord-sued-netz.de

Redaktion: Claudia Meyer, Lutz Weischer,
Werner Oesterheld
Textkorrektur: Chris Künster
Layout: Georg Temme
Druck: DZE, Essen

Bildnachweis:
Titelfoto/s: Archiv Nord-Süd-Netz
Fotos aus dem Archiv des Nord-Süd-Netz
mit Ausnahme von Seite 2/5: Shanghai-Pudong
2005, Douglas Miller; Seite 6: Suzhou Creek,
Putuo District, Shanghai 2004, Sze Tsung Leong;
Seite 20: Nairobi Slums 1997, John Storr



Diese Broschüre wurde mit finanzieller Unterstützung durch das BMZ erstellt.



DGB BILDUNGSWERK