

Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 17(19)141a
08.02.11
Öffentliche Anhörung am 09.02.2011



Karlplatz 7 | 10117 Berlin
Tel. 030 2809 2668
Fax: 030 2804 6440
berlin@ilo.org
www.ilo.org/berlin

Stellungnahme des International Labour Office der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

**zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
am 9. Februar 2011
zum Thema**

„Chancen einer Kooperation mit der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit“

Diese Stellungnahme konzentriert sich auf den Themenblock 2 der Anhörung über „Chancen und Risiken einer Kooperation im Bereich großer Infrastrukturprojekte“, für den die Erfahrungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) besondere Relevanz haben.

Nach den Erfahrungen der ILO ergeben sich Chancen bei einer Kooperation mit privaten Unternehmen vor allem dann, wenn die beteiligten Unternehmen die Menschenrechte im Allgemeinen und die Arbeitsrechte im Besonderen einhalten. Neben den im Herkunfts- und Gastland geltenden Gesetzen sind dabei insbesondere auch die international anerkannten Kernarbeitsnormen und weitere Arbeits- und Sozialstandards zum Wohle der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung. Nur so kann den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit entsprochen werden. Neben der Einhaltung und Beachtung der verbindlichen Gesetze und Standards gewinnen zunehmend auch freiwillige Verhaltenskodizes oder Selbstverpflichtungen der Unternehmen an Bedeutung, die unter dem Dachbegriff der sozialen Unternehmensverantwortung („Corporate Social Responsibility, CSR“) zusammengefasst werden.

Die ILO-Grundsatzerklärung für multinationale Unternehmen

Grundlage solcher Verhaltenskodizes von Unternehmen sind häufig Empfehlungen oder Leitlinien internationaler Organisationen. Neben den Leitlinien für multinationale Konzerne

der OECD und dem Global Compact der Vereinten Nationen hat auch die ILO Grundsätze für das Agieren international tätiger Unternehmen aufgestellt. Bereits 1977 hat die ILO die „dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ (auch als MNE Declaration bekannt) verabschiedet. Diese Erklärung wurde in den vergangenen Jahren wiederholt überarbeitet und den aktuellen Entwicklungen entsprechend angepasst – so zuletzt im Jahre 2007.

Während die OECD-Leitsätze ein relativ breites Themenspektrum abdecken, das neben Beschäftigung und den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern auch Umwelt, Verbraucherschutz, Korruptionsbekämpfung u.a. umfasst, konzentriert sich die ILO ihrem Auftrag gemäß auf Arbeitnehmerrechte und Sozialpolitik. Die in der MNE Declaration festgehaltenen Prinzipien dienen, wie es in der Erklärung selbst heißt, dem Ziel, „den positiven Beitrag, den multinationale Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt leisten können, zu fördern und die Schwierigkeiten, zu denen es durch ihre unterschiedlichen Tätigkeiten kommen kann, zu vermindern und zu beheben“.

Die Erklärung gibt daher Empfehlungen in fünf Bereichen:

- **Allgemeine Maßnahmen:** Dazu gehören die Berücksichtigung nationaler Gesetze und die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen sowie die Abstimmung der unternehmerischen Aktivitäten mit den Entwicklungszielen des Gastlandes durch entsprechende Konsultationen mit Regierung und Sozialpartnern.
- **Beschäftigung:** Die Empfehlungen umfassen den Ausbau von Wirtschaftsbeziehungen mit lokalen Unternehmen (als Zulieferer wie auch Abnehmer), die Sicherung von Chancengleichheit bei der Arbeit und generell das Bereitstellen von dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten, wo immer das möglich ist.
- **Ausbildung:** Der dritte Bereich enthält Prinzipien wie Investitionen in die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Förderung aktiver Partnerschaften mit lokalen Unternehmen und nationalen Einrichtungen zur Entwicklung und zur Aus- und Weiterbildung.
- **Arbeits- und Lebensbedingungen:** In diesem Bereich sind Prinzipien aufgestellt in Bezug auf Löhne, Sozialleistungen, Mindestalter und höchste Standards für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

- Arbeitsbeziehungen: Und schließlich sehen die Empfehlungen vor, dass die multinationalen Unternehmen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen respektieren, Arbeitnehmervertreter und Arbeitnehmerorganisationen unterstützen und regelmäßige Konsultationen über beiderseitige Anliegen durchführen.

Um die Umsetzung dieser Ziele zu fördern, setzt die ILO auf Forschung, Aus- und Fortbildung, Bewusstseinsbildung, den Austausch bester Praktiken, Unterstützung von Stakeholder-Initiativen und von kleinen und mittelständischen Betrieben sowie die Kooperation mit den ILO-Mitgliedsstaaten. Die ILO überprüft regelmäßig die Prinzipien und ihre Anwendung und bietet Unternehmen – sowohl dem Management als auch Arbeitnehmervertretern – und den Organisationen der Sozialpartner auf nationaler Ebene entsprechende Beratung an.

Zur Unterstützung der Unternehmen bei der Umsetzung der einzelnen Prinzipien der MNE Declaration hat die ILO mit dem „Helpdesk for business on international labour standards“ eine Beratungsstelle eingerichtet, an die sich Unternehmen direkt, schnell und unkompliziert mit allen Fragen über die Einhaltung rechtlicher Anforderungen wenden können. Darüber hinaus stellt die ILO eine Datenbank namens NATLEX über die Arbeitsgesetze im jeweiligen Zielland zur Verfügung. So können sich Unternehmen auf einfache Weise über die rechtlichen Rahmenbedingungen im Gastland im Bereich der Arbeitsrechte informieren. Auf der ILO-Website finden sich auch Informationen über den Stand der Umsetzung der Kernarbeitsnormen und übrigen ILO-Konventionen in den einzelnen Ländern.

Die Staats- und Regierungschef der G8 haben auf ihrem Gipfel in Heiligendamm 2007 das Potenzial der sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) hervorgehoben. Sie haben darauf hingewiesen, dass im Globalisierungsprozess auch sozialen Anliegen Rechnung zu tragen ist. Mit gutem Grund verwiesen sie daher in der entsprechenden Abschlusserklärung zum Heiligendamm-Gipfel in § 24 auch auf die MNE Declaration der ILO als – gemeinsam mit den OECD-Leitsätzen – zentralem Instrument in diesem Prozess der sozialen Gestaltung der Globalisierung.

Arbeits- und Sozialstandards: verbindliche Normsetzung durch die ILO

Mit ihrer MNE Declaration betrat die ILO Neuland, denn erstmals wirkte sie damit direkt auf Unternehmen ein. Sie ging damit über ihre bisherigen Aufgaben, die sie seit der Gründung im Jahre 1919 erfolgreich bewältigt, hinaus: die Ausarbeitung internationaler Arbeitsstandards, die Überprüfung ihrer Umsetzung und die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Implementierung.

In den bald 92 Jahren ihres Bestehens hat die ILO 188 Arbeitsnormen beschlossen. Diese decken ein breites Themenspektrum ab, das von Mutterschutz über Unfallverhütung bis zur Sozialversicherung reicht. Hiervon gelten lediglich die Kernarbeitsnormen unmittelbar und weltweit, unabhängig von der Ratifikation durch einzelne Nationalstaaten.

Die ILO-Kernarbeitsnormen ergeben sich aus der „Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ von 1998. Zu den in dieser Erklärung aufgeführten Grundprinzipien, die von allen Staaten zu beachten sind, gehören die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit sowie die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Diese Grundprinzipien haben ihre konkrete Ausgestaltung in acht ILO-Übereinkommen, die auch als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden, erfahren. Dabei handelt es sich um das Übereinkommen 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948), das Übereinkommen 98 (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949), das Übereinkommen 29 (Zwangsarbeit, 1930), das Übereinkommen 105 (Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957), das Übereinkommen 100 (Gleichheit des Entgelts, 1951), das Übereinkommen 111 (Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958), das Übereinkommen 138 (Mindestalter, 1973) sowie das Übereinkommen 182 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999).

Wenn die ILO internationale Normen formuliert und ihre Umsetzung überwacht, richtet sich dies also an die einzelnen Mitgliedsstaaten der UN-Sonderorganisation. Die ILO unterstützt die Regierungen bei der Umsetzung auf der nationalen Ebene, doch wendet sie dabei stets ihren bewährten Drei-Parteien-Ansatz an, d.h. sie bezieht Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein. Schließlich, so die dahinter stehende Überlegung, werden Normen am besten von denen umgesetzt, die die Welt der Arbeit repräsentieren. Dieser Logik folgt auch die MNE Declaration.

Die ILO-Normen haben ein besonders hohes Gewicht durch die Art und Weise ihrer Ausarbeitung und Verabschiedung. Als dreigliedrige Organisation, in der nicht nur die Regierungen, sondern auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Mitgliedsstaaten Sitz und Stimme haben, kann die ILO die Normen und Standards mit einer

großen Autorität versehen. Diese werden von der Internationalen Arbeitskonferenz, dem höchsten Organ der ILO, mit Zweidrittelmehrheit angenommen. Die von der ILO verabschiedeten Konventionen spiegeln daher den breiten Konsens der Staatengemeinschaft und der mit der Welt der Arbeit befassten Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften wieder.

Dadurch, dass die Sozial- und Arbeitsstandards durch dieses demokratische, transparente und auf Konsensbildung zielende Verfahren durch die UN-Sonderorganisation ILO beschlossen werden, kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. Die ILO-Normen und die hinter ihnen stehenden Prinzipien sind fast durchgängig Referenzpunkt für CSR, Leitlinien und Codes of Conducts. Insbesondere die ILO Kernarbeitsnormen werden in den entsprechenden Dokumenten in Bezug genommen. Dies gilt sowohl für den Global Compact der Vereinten Nationen als auch für die OECD-Leitsätze. In beiden Dokumenten werden diese von der ILO verabschiedeten universellen Arbeitsstandards aufgegriffen – ebenso wie selbstverständlich in der MNE Declaration der ILO selbst. Die große Bedeutung der ILO-Übereinkommen zu Arbeits- und Sozialstandards spiegelt sich auch darin wieder, dass transnationale Unternehmen und internationale Gewerkschaftsorganisationen die Normen und Standards und die MNE Declaration der ILO in der Praxis häufig aufgreifen und sich auf sie beziehen. Dies geschieht insbesondere in so genannten Internationale Framework Agreements (IFAs) oder in Verhaltenskodizes der Unternehmen. Internationale Framework Agreements werden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffen und gehen in ihrer Verbindlichkeit deutlich über freiwillige Selbstverpflichtungen im Rahmen der sozialen Unternehmensverantwortung (CSR) hinaus. Sie stellen einen Vertrag zwischen Unternehmen und Gewerkschaften dar und enthalten mit ihrem Bezug auf die anerkannten Arbeits- und Sozialstandards der ILO konkrete Vorschriften, an die sich die Parteien auch im Verhältnis zu den Lieferanten oder Subunternehmen halten müssen. Solche Vereinbarungen könnten nach Auffassung der ILO daher auch ein Vorbild sein für die öffentlich-private Zusammenarbeit bei Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern.

Die Verantwortung von Staaten und von Unternehmen

Bei der Beurteilung der Chancen einer Kooperation mit der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit sind die unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure zu beachten.

Die Verantwortung der Regierungen besteht im Regelsystem der ILO darin, für die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen zu sorgen und diese – bei den Kernarbeits-

normen auch ohne Ratifizierung – in nationale Gesetzgebung zu übertragen bzw. zu berücksichtigen.

Die Aufgabe der Unternehmen ist es, die entsprechenden Gesetze zu respektieren. Dies bezieht sich sowohl auf die Gesetze ihres Herkunftslandes als auch die des jeweiligen Gastlandes.

Die soziale Unternehmensverantwortung (CSR) stellt darüber hinaus eine freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen dar, die die Rolle der nationalen Gesetze und der öffentlichen Verwaltung ergänzt. Sie ist als ein unternehmerisches Unterfangen zu verstehen, das über die bloße Einhaltung der Gesetze hinausgeht.

Freiwillige Verhaltenskodizes von Unternehmen, die sich auf die OECD-Leitlinien, den Global Compact oder auch auf die MNE Declaration stützen, werden gelegentlich mit dem Argument kritisiert, dass es für ihre Umsetzung keine Gewähr gebe und Sanktionsmechanismen fehlten. Für die ILO ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass freiwillige Leitlinien als Ergänzung zu verpflichtenden Regeln verstanden und genutzt werden und diese nicht ersetzen. Die ILO selbst stellt entsprechende verpflichtende Regelungen in Form ihrer Übereinkommen zu den Arbeits- und Sozialstandards zur Verfügung und veröffentlicht darüber hinaus rechtlich nicht bindende Empfehlungen (bisher sind 200 solcher Empfehlungen verabschiedet worden).

In Ländern, in denen die Rechtsstaatlichkeit gut verankert ist, ist die Unterscheidung zwischen den verbindlichen Gesetzen einerseits und den darüber hinausgehenden freiwilligen Verpflichtungen der Unternehmen andererseits eindeutig. Probleme können sich für Investoren und international tätigen Unternehmen jedoch in Zielländern mit rechtsstaatlichen Defiziten und schwachen Institutionen ergeben. In solchen Fällen stehen die Unternehmen oftmals vor schwierigen ethischen und praktischen Herausforderungen, wenn es um die real existierenden gesetzlichen Anforderungen geht.

Die ILO unterstützt daher alle Bemühungen ihrer Mitgliedstaaten, verantwortliche Unternehmensführung und die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards gerade auch bei öffentlich-privaten Kooperationsvorhaben im Infrastrukturbereich von Entwicklungsländern zu fördern. Die Entwicklungsländer müssen in der Lage sein, für die Implementierung und Einhaltung der grundlegenden Arbeitsrechte zu sorgen, inklusive aller rechtlichen Sanktionen, die mit der Nichteinhaltung von Gesetzen üblicherweise verbunden sind.

Unabhängig von der durch den Ausschuss aufgeworfenen Frage der Notwendigkeit einer Verschärfung bzw. Vertiefung der OECD-Leitlinien ist aus der Sicht der ILO zur Durchsetzung von sozialen und Menschenrechtsstandards vorrangig die konkrete Umsetzung und Berücksichtigung der OECD-Leitlinien oder der MNE Declaration der ILO. Dafür - und auch für die Umsetzung der internationalen Arbeitsstandards auf der nationalen Ebene - benötigen gerade die institutionell und finanziell schwächeren Entwicklungsländer Unterstützung. Die ILO gewährt solche Unterstützung ihren Möglichkeiten entsprechend. Es wäre wünschenswert, wenn entsprechende Initiativen im Rahmen der ILO - aber auch im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit - verstärkt unterstützt würden.

Erfahrungen der ILO mit Public-Private Partnerships

Die ILO arbeitet selbst mit Unternehmen und Firmenstiftungen im Rahmen von Public-Private Partnerships zusammen. Für die privaten Unternehmen ist dies eine Gelegenheit, nicht nur zur Entwicklung der jeweiligen Länder beizutragen, sondern auch ihre eigene Sichtbarkeit zu erhöhen.

Ziel der Zusammenarbeit der ILO mit einzelnen Unternehmen und privaten Stiftungen ist es, globale Arbeitsmarktprobleme anzugehen. Dazu zählt, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu bekämpfen, nachhaltige Unternehmen zu unterstützen, die Wertschaffung in den Zuliefererketten zu verbessern und nicht zuletzt den sozialen Schutz zu fördern.

Die ILO-Partner können dazu beitragen, einen umfangreichen Zielkatalog umzusetzen, inklusive der Bekämpfung der Kinderarbeit, der Verbesserung von Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, der Förderung von mittelständischen Unternehmen vor Ort, der Bekämpfung von HIV/Aids, der Förderung von Gewerkschaftsrechten, dem Ausbau von sozialen Sicherungssystemen, der beruflichen Qualifikation sowie dem Schutz der Umwelt und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltsektor.

Die Partnerschaften können unterschiedliche Formen annehmen. Diese reichen vom Informationsaustausch und dem Austausch von Experten über gemeinsame Forschungsprojekte bis hin zur Unterstützung von Entwicklungsprojekten durch finanzielle Zuwendungen und Sachleistungen. Die ILO hat bei ihrer Kooperation mit der Privatwirtschaft in den genannten Bereichen durchweg sehr gute Erfahrungen gemacht. So unterstützt etwa die BASF ein Projekt des Youth Employment Network zur Jugendbeschäftigung in Sierra Leone und mit Volkswagen wurde ein gemeinsames Projekt der ILO und GTZ zu Arbeitsschutz und Arbeitsplatzsicherheit bei Zulieferbetrieben durchgeführt.