

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung

Ausschussdrucksache

**Nr. 17(19)141b**

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](http://www.ilo.org/berlin)

Wir beschränken uns im Folgenden auf die Beantwortung derjenigen Fragen, die im Bereich der Kernkompetenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) liegen. Die Antworten geben die Haltung des International Labour Office wieder, dem Sekretariat der Internationalen Arbeitsorganisation.

### **Block 1:**

#### **6. Wo sehen Sie als Sachverständige Möglichkeiten Ausschreibungssysteme in Entwicklungsländern mit deutscher Hilfe weiter aufzubauen und welche Länder dienen hier und warum als Beispiel?**

Die Verbesserung der Ausschreibungssysteme kann ein Mittel sein, die finanziellen Ressourcen der Entwicklungsländer möglichst effektiv einzusetzen und zugleich die Umsetzung wichtiger Arbeits- und Sozialstandards, insbesondere der Kernarbeitsnormen, zu fördern.

Aus der Sicht der ILO ist es daher zu begrüßen, dass die Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, die entsprechenden Systeme aufzubauen und zu verbessern. Bei der Beantwortung der Frage möchten wir uns weniger auf mögliche Länder konzentrieren als vielmehr dazu Stellung nehmen, welche Inhalte mit dem Aufbau und der Reform der Systeme verbunden sein sollten.

Für die ILO ist bei der Ausgestaltung von Ausschreibungssystemen und Vergabegesetzen entscheidend, dass die öffentlichen Vergabevorschriften nicht nur Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Transparenz enthalten, sondern durch diese Systeme auch die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und anderer Arbeits- und Sozialstandards befördert wird. Denn die öffentliche Beschaffung kann ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der

Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern sein. Bei der entsprechenden Formulierung von Vergabegesetzen könnte auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wertvolle fachliche Hilfe leisten. Schon jetzt unterstützen neben der ILO verschiedene andere Internationale Organisationen die Reform der öffentlichen Vergabesysteme in Entwicklungsländern: So etwa die Weltbank mit ihren Country Procurement Assessment Reports und das OECD Development Assistance Committee (OECD/DAC).

Die Internationale Arbeitsorganisation hat bereits im Jahre 1949 das Übereinkommen Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen verabschiedet, das bisher von 61 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Auch wenn die Verabschiedung des Übereinkommens nun schon über 60 Jahre zurückliegt, hat es nicht an Aktualität eingebüßt. Es ist auch aus diesem Grunde immer wieder Gegenstand der Beratungen auf der Internationalen Arbeitskonferenz, dem einmal jährlich tagenden höchsten beschlussfassenden Gremium der ILO. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen Nr. 94 nicht ratifiziert.

Das Übereinkommen Nr. 94 regelt die Aufnahme von Klauseln in Verträge, die zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen abgeschlossen werden. Es sieht u.a. vor, dass die zuständige Stelle geeignete Maßnahmen treffen soll, „um den beteiligten Arbeitnehmern gerechte und angemessene Bedingungen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit und der Wohlfahrt zu gewährleisten“. Es soll dadurch verhindert werden, dass unlauterer Wettbewerb zwischen den sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stattfindet.

Das Übereinkommen Nr. 94 ist das einzig verbindliche, internationale und systematisch überprüfte Instrument für Standards bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Internationale Arbeitskonferenz hat sich zuletzt im Jahre 2008 intensiv mit der öffentlichen Auftragsvergabe im Allgemeinen und dem Übereinkommen Nr. 94 im Besonderen befasst. Der sog. Sachverständigenausschuss für die Überwachung der Übereinkommen und Empfehlungen der ILO hat in diesem Zusammenhang einen umfassenden Bericht zu Arbeitsbedingungen in öffentlichen Verträgen vorgelegt, auf den hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden soll. Der Bericht ist im Internet und als Broschüre des International Labour Office veröffentlicht (ILC 97 Report III(1B) vom 12. März 2008) und kann unter [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/97thSession/reports/lang--en/docName--WCMS\\_091400/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/97thSession/reports/lang--en/docName--WCMS_091400/index.htm) abgerufen werden.

**7. Durch welche Mechanismen kann gewährleistet werden, dass menschenrechtliche, ökologische und soziale Standards im Rahmen von PPPs explizit und umfangreich berücksichtigt werden?**

Bei der Beantwortung der Frage nach möglichen Mechanismen, die eine Berücksichtigung von sozialen Standards gewährleisten, mag zunächst die Erfahrung in anderen europäischen Staaten von Interesse sein. So hat die ILO im Juni 2010 in ihrem Kooperationsabkommen mit der Republik Frankreich vereinbart, dass die französische Regierung öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) befördert und dabei einen Fokus auf die von Frankreich und der ILO gemeinsam festgelegten vier Bereiche legt: Arbeitsbedingungen und Beschäftigung in der Lieferkette, Kampf gegen Kinderarbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz einschließlich HIV/AIDS sowie Soziale Sicherung einschließlich Basissysteme der sozialen Sicherung („Social Protection Floor“). Es ist vereinbart, dass die Regierung der Republik Frankreich entsprechende PPP-Vorhaben unterstützt und fördert und darüber hinaus französische Unternehmen ermutigt, auch direkt PPPs mit der ILO einzugehen. In diese Bemühungen ist auch der französische Arbeitgeberverband MEDEF eingebunden. Durch die Vereinbarung mit der ILO können also soziale Standards bei künftigen PPPs umfangreich berücksichtigt werden.

Ein wirksamer Mechanismus zur umfangreichen Berücksichtigung der genannten Standards in PPPs kann grundsätzlich darin bestehen, dass die Mindeststandards – im arbeitsrechtlichen Bereich also die ILO-Kernarbeitsnormen –, aber auch die weiteren Übereinkommen der ILO, nicht nur im Rahmen von Ausschreibungs- und Vergabesystemen, sondern auch für die Vertragsgestaltung von PPP-Projekten Anwendung finden.

Die Ratifizierung der Übereinkommen der ILO ist ein weiteres wirksames Instrument, damit soziale Standards auch im Rahmen von PPP zu berücksichtigen sind.

Die ILO geht bei ihrer Arbeit auch selbst PPPs ein. Sie nutzt dabei im Rahmen der technischen Zusammenarbeit nicht nur das Fachwissen und die Beiträge privater Unternehmen für die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze, sondern auch die wichtige Funktion der Gewerkschaften bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit. PPPs haben das Potential, das Profil und die Förderarbeit der ILO zu stärken, und sie haben die Möglichkeit geschaffen, auf Investitionen, Politiken und Praktiken des öffentlichen und des privaten Sektors Einfluss zu nehmen, um die menschenwürdige Arbeit wirksamer zu fördern. Diese Partnerschaften bieten darüber hinaus die Möglichkeit, eine Vielzahl zusätzlicher Ressourcen einer größeren Anzahl verschiedener Sektoren und Akteure zu nutzen.

Um sicherzustellen, dass die eigenen PPPs die Ziele der ILO befördern, hat die Internationale Arbeitskonferenz im Jahre 2006 Kriterien für eine solche Zusammenarbeit der ILO mit der Privatwirtschaft entwickelt: Zunächst müssen die von der ILO eingegangenen PPPs im Einklang mit dem Mandat und den Zielen der ILO stehen und diese unterstützen. Dies setzt voraus, dass etwa die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (2006, 4. Auflage; MNE Declaration), sowie grundlegende Prinzipien im Bereich der Menschenrechte, der Umwelt und des Korruptionskampfes respektiert und berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollen die PPPs die Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO ebenso befördern wie das Prinzip der Dreigliedrigkeit, also die umfassende Einbeziehung von Regierungen, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Das bedeutet etwa, dass für die wichtigsten Phasen der Partnerschaft (Planung, Verhandlung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung) eine angemessene Mitwirkung von Regierungen und Sozialpartnern in den Empfänger- und den Geberländern vorgesehen werden sollte. Und schließlich ist die Gleichstellung der Geschlechter ein weiteres Kriterium bei der Entscheidung über die Durchführung einer PPP.

Diese Prinzipien könnten auch bei der Vereinbarung von PPPs durch ein Mitgliedsland wie Deutschland dazu beitragen, dass menschenrechtliche und soziale Standards im Rahmen von PPPs explizit und umfangreich berücksichtigt werden.

**8. Welche Signalwirkung hätte eine Förderung der Kammer- und Verbandsstrukturen in den Kooperationsländern durch ein an den Globalisierungserfordernissen ausgerichtetes, inhaltlich weiterentwickeltes Kammerpartnerschaftsprogramm (Stärkung der Mitwirkungskompetenz von lokalen Kammern und Verbänden zu Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln) sowie eine stärkere Einbeziehung von Kammer- und Verbandspartnerschaften in Maßnahmen der staatlichen EZ zur Privatsektor- / Mittelstandsförderung?**

Die ILO hat gute Erfahrungen mit Projekten zur Stärkung der Mitwirkungskompetenzen von lokalen Arbeitgeberverbänden gemacht. Dementsprechend existiert etwa beim ILO-eigenen Trainingszentrum in Turin (International Training Centre of the ILO, ITC) mit dem Programm für Arbeitgeberaktivitäten eine spezielle Einheit, die sich dieser Aufgabe widmet. Dazu gehört auch das „Learning Employers Network (Lempnet)“ beim ITC, das dem Ziel dient, Arbeitgeberorganisationen aus Entwicklungs- und Transformationsländern sowie aus Post-Konflikt-

Ländern zu helfen, ihrer Rolle als Anwälte einer auf Unternehmensgründungen zielenden Politik, Anbieter von Dienstleistungen für ihre Mitglieder, Repräsentanten und effektive Entwicklungspartner sowie Experten und Partner in Bezug auf die strategischen Ziele der ILO gerecht zu werden.

Die ILO führt darüber hinaus Projekte zusammen mit lokalen Industrie- und Handelskammern durch, so z.B. ein bekanntes Kinderarbeitsprojekt in der pakistanischen Fußballherstellung oder Training-Workshops in Vietnam für Kleinunternehmerverbände. Ausgehend von der dreigliedrigen Tradition der ILO sind in solche Aktivitäten im Regelfall auch die Gewerkschaften eingebunden. Dadurch wird der auch in Deutschland wichtige Gedanke der Notwendigkeit eines Sozialen Dialogs befördert. Die Projekte der technischen Zusammenarbeit helfen daher, die Institutionen des Sozialdialogs zu etablieren und zu stärken sowie die Fähigkeit zu Kollektivverhandlungen, Arbeitsbeziehungen, Konfliktbewältigung und Verhandlungstechniken zu verbessern.

**9. Aus der Zivilgesellschaft stammt die Idee, dass die Bundesregierung auf transparente Weise und unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen eine verbindliche Liste von Ausschlusskriterien für die Kooperation mit Unternehmen definieren sollte. Welche Kriterien müssten aus Ihrer Sicht in einer solchen Liste berücksichtigt werden?**

Das International Labour Office der ILO in Genf führt, ebenso wie andere Organisationen der Vereinten Nationen, interne Listen zum Ausschluss der Kooperation mit bestimmten Unternehmen. Diese Listen enthalten im Falle der ILO jedoch keine Kataloge mit Ausschlusskriterien, sondern beziehen sich auf einzelne Unternehmen, mit denen wegen Betruges, Korruption oder der Nichteinhaltung der Arbeitsstandards keine Zusammenarbeit stattfinden soll. Daneben ist eine Kooperation mit Unternehmen ausgeschlossen, die sich auf der Antiterrorliste der Vereinten Nationen nach der Resolution 1267 von 1999 befinden. Andere VN-Organisationen schließen eine Zusammenarbeit mit Unternehmen aus, deren Aktivitäten entweder direkt oder durch Tochterunternehmen nicht in Übereinstimmung mit den Werten der Vereinten Nationen stehen, so etwa bei der Produktion von Landminen.

## **Block 2:**

**1. Wie kann eine Verbreitung von Umwelt- und Sozialstandards und Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung sowie Menschenrechtsstandards – Stichwort: Corporate Social Responsibility (CSR) - in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern u. a. durch Ausbau der Unterstützung für den Global Compact der Vereinten Nationen, den OECD Common Approaches, die Business Social Compliance Initiative (BSCI) in Brüssel oder die Beförderung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aussehen?**

Die genannten Initiativen – zu denen auch noch die MNE Declaration zählen würde - stützen sich im Themenbereich Arbeit und Soziales zumeist auf die Kernarbeitsnormen der ILO, die als normative Basis und als Prinzipien für die internationalen Geschäftsbeziehungen dienen.

Ein Muster für deren Verbreitung könnten nach Auffassung der ILO diverse multinationale und bilaterale Freihandelsabkommen sein, die die Arbeits- und Sozialnormen der ILO inkorporieren. Ein interessantes Beispiel hierfür ist das US-zentralamerikanische Freihandelsabkommen CAFTA-DR, in dem es in Artikel 16 explizit heißt: „Die Vertragsparteien bestätigen ihre Obliegenheiten als Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation und ihre Verpflichtungen gemäß der Erklärung der ILO über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit. Jede Vertragspartei soll gewährleisten, dass die genannten Arbeitsstandards (...) anerkannt durch ihre Gesetze geschützt werden.“ Das Abkommen sieht überdies eine verbindliche Konfliktbeilegung einschließlich potenzieller Handelssanktionen vor.

Die EU nutzt auch in anderer Hinsicht den internationalen Handel als Vehikel zur Förderung von Arbeits- und Sozialstandards, insbesondere im Rahmen ihres Schemas erweiterter Zollpräferenzen für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsbewusste Regierungsführung (APS+). Dieses Anreizsystem gewährt Vergünstigungen für Länder, welche vorgegebene Mindeststandards im Bereich Menschen- und Arbeitsrechte (darunter die ILO-Kernarbeitsnormen), Umweltschutz, Bekämpfung des Drogenhandels und Korruptionsbekämpfung erfüllen. Auch hier ist ein Sanktionsmechanismus vorgesehen: Die Vergünstigungen können ausgesetzt werden, wenn ein Partnerland seine im Rahmen der Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllt.

Die soziale Unternehmensverantwortung (CSR) als freiwillige Verpflichtung einzelner Unternehmen stellt eine Ergänzung und Erweiterung der rechtlichen Normen und internationalen Abkommen dar. CSR-Initiativen sollten sich aus Sicht der ILO an international vereinbarte

CSR-Instrumente anlehnen (wie die MNE Declaration der ILO oder die OECD-Guidelines bzw. den Global Compact der VN).

Ein Austausch der Nationalstaaten aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern über eigene, nationale Strategien zur Unterstützung von CSR ist hilfreich, um Unternehmen bei ihren Bemühungen zu verantwortlicher Unternehmensführung zu unterstützen. Aus diesem Grunde wird der Unterausschuss für Multinationale Unternehmen des Verwaltungsrats der ILO auf seiner Sitzung im März einen Erfahrungsaustausch über nationale CSR-Strategien auf die Tagesordnung setzen. Darüber hinaus erscheint es aus der Sicht der ILO sinnvoll, Schulungen und Trainingsmaßnahmen auch in Schwellenländern anzubieten, um Regierungen und Unternehmen aus diesen Staaten mit den Instrumenten verantwortlicher Unternehmensführung weiter vertraut zu machen und solche Praktiken zu unterstützen. Solche Maßnahmen könnten von der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls gefördert werden.

**3. Der Global Compact und die OECD-Leitlinien für Unternehmen stehen vor allem wegen ihrer Unverbindlichkeit und der fehlenden Kontrolle der Einhaltung sowie der fehlenden Sanktionsmechanismen in der Kritik. Ein deutliches Negativbeispiel sind die Missstände im Produktionsprozess der Kakaoindustrie z.B. in Ghana trotz freiwilliger Selbstverpflichtung der Hersteller. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund das Instrument „freiwillige Leitlinien“ im Vergleich zu „verbindlichen Leitlinien“?**

Der Global Compact und die OECD-Leitlinien sind, ebenso wie die MNE Declaration der ILO, freiwillige Leitlinien. Solche freiwilligen Leitlinien ergänzen die bestehenden verpflichtenden Regeln bzw. Gesetze und sollten auch in diesem Sinne verstanden und genutzt werden. Sie sind keine Alternative zu den verpflichtenden Regeln und Gesetzen – und können sie daher auch nicht ersetzen (siehe dazu auch ausführlich die schriftliche Stellungnahme der ILO).

Misstände in Produktionsprozessen, wie sie in der Frage in Bezug auf einen bestimmten Sektor angesprochen werden, gehen sehr oft mit der Verletzung völkerrechtlich bindender Kernarbeitsnormen der ILO einher, für deren Einhaltung jedoch auch ohne freiwillige oder verbindliche Leitlinien zu sorgen ist. Dies gilt beispielsweise für das Verbot von Kinderarbeit.

Bei einem Verstoß gegen Kernarbeitsnormen oder die Verletzung der Umsetzungspflichten nach der Ratifizierung eines ILO-Übereinkommens durch einen Mitgliedstaat können die ILO-Mechanismen zur Normenüberwachung greifen und die entsprechenden Verstöße der Staaten verfolgt werden.

In der Praxis ergeben sich Probleme jedoch trotz bestehender verbindlicher internationaler Arbeitsnormen oder nationaler Gesetze häufig vor allem bei der Umsetzung dieser Regeln und ihrer Durchsetzung durch die nationalen Arbeitsinspektionen und Gerichte. Daher bedarf es in vielen Fällen vor allem einer Stärkung der entsprechenden Institutionen in den betreffenden Ländern.

Dem dient die Technische Zusammenarbeit der ILO. Sie zielt darauf, den Konstituenten zu helfen, wirksame und demokratische Arbeitsgesetze sowie entsprechende Institutionen zu etablieren, um menschenwürdige Arbeit zu fördern. Die Verantwortung, solche Arbeitsgesetze zu implementieren obliegt dabei den Arbeitsministerien, Arbeitsverwaltungen und Arbeitsinspektionen der ILO-Mitgliedstaaten, die die entsprechenden Systeme in engem Dialog mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Laufe der Zeit kontinuierlich stärken und verbessern. Nichtsdestotrotz werden Arbeitsrechte in manchen Staaten nicht implementiert und weder Arbeitsinspektionen noch Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften haben entsprechende Kapazitäten, um Beschäftigung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu fördern oder zu stärken. Gemeinsam mit öffentlichen Stellen und dem Privatsektor hat die ILO daher Maßnahmen und Programme entwickelt, um in den betroffenen Branchen für menschenwürdige Arbeitsbedingungen („Decent Work“) zu sorgen. Zu nennen ist dabei insbesondere das „Better Work Programme“, das im Rahmen einer einzigartigen Kooperation zwischen der ILO und der Weltbanktochter International Finance Corporation (IFC) stattfindet. Es verbindet die Expertise der ILO im Bereich internationaler Arbeits- und Sozialstandards mit den Erfahrungen der IFC in der Entwicklung des Privatsektors in Entwicklungsländern.

Um diese Art der Technischen Zusammenarbeit in Entwicklungsländern im nötigen Umfang durchführen zu können, ist die ILO auf die Hilfe ihrer Mitglieder aus den Industriestaaten angewiesen. Nur dank der vielfältigen finanziellen Unterstützung, auch der Bundesrepublik Deutschland, ist die ILO in der Lage, den steigenden Bedarf an entsprechender Zusammenarbeit zu befriedigen und den Aufbau wirksamer und effektiver Institutionen zur Überwachung und Durchsetzung der Arbeits- und Sozialstandards in den betreffenden Ländern zu unterstützen.

**6. Halten Sie es für einen sinnvollen Ansatz, wenn die Vergabe von Hermesbürgschaften und anderen Förderinstrumenten davon abhängig gemacht wird, ob das Unternehmen bestimmte Richtlinien und Leitsätze (bspw. UN Global Compact, OECD-**



**Leitsätze für multinationale Unternehmen, MNE-Deklaration der ILO, etc.) unterzeichnet bzw. in eigene Verhaltenskodizes und Unternehmensleitsätze aufgenommen hat?**

Die 183 Mitgliedstaaten der ILO, zu denen seit 1951 auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, haben sich verpflichtet, die grundlegenden Rechte, die Gegenstand der sogenannten Kernarbeitsnormen sind, einzuhalten. Dies ist insbesondere in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 von allen ILO-Mitgliedern vereinbart worden. Zu den Kernarbeitsnormen, auf die die Erklärung von 1998 Bezug nimmt, gehören (wie bereits in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt) 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.

Alle Mitgliedstaaten der ILO sind also dazu verpflichtet, die acht ILO-Übereinkommen einzuhalten, die in der Erklärung von 1998 adressiert werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sie das entsprechende Übereinkommen ratifiziert haben.

Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten auch bei der Förderung von Unternehmen und deren Aktivitäten im Ausland verpflichtet, die ILO-Kernarbeitsnormen zu beachten. Auch aus diesem Grunde sehen in vielen ILO-Mitgliedstaaten beispielsweise die Förderbedingungen der Entwicklungsfinanciers, Entwicklungsbanken und Förderinstitutionen vor, dass die geförderten Unternehmen und Projekte die ILO-Kernarbeitsnormen zu beachten haben. So haben sich etwa die in der EDFI (Association of European Development Finance Institutions) zusammengeschlossenen Entwicklungsfinanciers dazu verpflichtet, die Sozialstandards bei allen Projekten, an denen sie beteiligt sind, zu fördern.

Da die in der ILO-Erklärung von 1998 und in der MNE-Declaration enthaltenen Kernarbeitsnormen universelle Geltung haben, kann ihrer In-Bezugnahme durch einen Mitgliedstaat nicht der Vorwurf des Protektionismus gemacht werden.

**8. Ist aus Ihrer Sicht eine Verschärfung/Vertiefung der OECD-Leitsätze vorrangig oder ist eine Verbreitung der Leitsätze auf Nicht-OECD-Staaten ein effizienterer Weg zur Durchsetzung von sozialen und Menschenrechtsstandards bei der unternehmerischen Betätigung im Ausland?**

Das International Labour Office der ILO in Genf ist in den Prozess der Überarbeitung der OECD-Leitsätze eingebunden; dies gilt ebenso für die Konstituenten der ILO. Die ILO steht dazu in engem Kontakt mit der OECD. Für die ILO ist bei der Überarbeitung insbesondere von Bedeutung, dass die Guidelines im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards kohärent zu den Vorschriften der MNE Declaration sowie der Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit der ILO von 1998 sind. Da es sich bei der Überarbeitung der Guidelines um einen noch nicht abgeschlossenen komplexen politischen Prozess handelt, vermag das Office zu der spezifischen Frage nicht Stellung nehmen.

**9. Wie bewerten Sie die Leistungsfähigkeit der ILO und die dahinterstehende administrative Durchschlagkraft der zuständigen UN-Organisation?**

Hinsichtlich der im ersten Teil der Frage angesprochenen Leistungsfähigkeit der ILO soll zunächst dargestellt werden, worin die spezifische Leistung der Internationalen Arbeitsorganisation seit ihrer Gründung im Zusammenhang mit den Versailler Verträgen im Jahre 1919 besteht, um anschließend die Leistungsfähigkeit zu bewerten (a.). Im Anschluss daran erfolgt eine Bewertung der angesprochenen administrativen Durchschlagkraft der Organisation (b.).

a. Die Leistung der ILO und ihre Einzigartigkeit im System der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen besteht insbesondere darin, international anerkannte Arbeits- und Sozialnormen zu formulieren, die schon durch die Tatsache ihres Zustandekommens einen breiten Konsens nicht nur der Staatengemeinschaft, sondern auch der ebenfalls zur Mitgliedschaft der ILO gehörenden Unternehmens- und der Arbeitnehmervertreter der Mitgliedsstaaten reflektieren (s. dazu ausführlicher die Stellungnahme der ILO zu dieser Anhörung).

Die Tätigkeit der ILO beschränkt sich in diesem Zusammenhang jedoch nicht auf die Verabschiedung der bisher 188 Übereinkommen und 200 Empfehlungen. Über die Normsetzung hinaus übernimmt die ILO zwei weitere wichtige Funktionen. Zum einen kontrolliert sie die Einhaltung der Normen durch die Mitgliedstaaten und zum anderen unterstützt sie diese bei ihrer Umsetzung durch technische Zusammenarbeit (dazu bereits die Antwort zu Frage 3 in Block 2, sowie unter b.).

Die ILO ist die anerkannte Instanz zur Setzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Aus deutscher Sicht mag mancher Standard nicht weit genug gehen oder es mag kritisiert werden, dass manche Regelung nicht schnell genug verabschiedet wird. Eine solche Kritik

übersähe jedoch, dass die Arbeitsweise der ILO sehr stark auf Konsens setzt und daher Übereinkommen mit einer 2/3 Mehrheit der Internationalen Arbeitskonferenz, die aus den Vertretern der Regierungen, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften aus 183 Mitgliedstaaten besteht, angenommen werden müssen. Durch dieses konsensorientierte Verfahren sind die dann von der ILO verabschiedeten Übereinkommen jedoch breit anerkannt. Damit erhöhen sich die Chancen, dass die Übereinkommen von möglichst vielen Staaten ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt werden. Wenn Standards nur von einer kleinen Gruppe von Staaten eingefordert und durchgesetzt würden, bestünde die Gefahr, dass sich andere Staaten diesen Normen nicht unterwerfen würden und keinerlei Verbesserung der Situation der betroffenen Menschen einträte. Die Erarbeitung universell gültiger Arbeits- und Sozialstandards ist daher ein oft langwieriger und mühsamer Prozess. Aber im Ergebnis steht eine weitgehend anerkannte Konvention oder Norm.

Ein ganz anderes Problem ergibt sich oft im zweiten Schritt, der Umsetzung dieser völkerrechtlichen Norm in nationales und verbindliches Recht in den Mitgliedstaaten. Und auch beim darauf folgenden dritten Schritt, der tatsächlichen Implementierung und Anwendung dieser nationalen Gesetze sowie ihrer Überwachung durch Arbeitsinspektoren und Gerichte, ergeben sich häufig mannigfaltige Schwierigkeiten. Allerdings betreffen diese Fragen weniger die Leistungsfähigkeit der ILO an sich, sondern eher die Leistungsfähigkeit der betreffenden Länder und Mitgliedstaaten. Da die Möglichkeiten der ILO, den Mitgliedstaaten bei diesen Schwierigkeiten behilflich zu sein, damit eher im Zusammenhang mit der administrativen Durchschlagskraft der Organisation stehen, werden sie sogleich unter b. skizziert.

In Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und Bedeutung der ILO soll jedoch noch ein abschließender Gesichtspunkt erwähnt werden. Denn über die unmittelbare juristische Wirkung als völkerrechtliche Normen hinaus wirken die Übereinkommen und Empfehlungen der ILO in vielfältiger Weise auch auf die überwiegende Mehrzahl der freiwilligen Leitsätze und Kodizes sowie Unternehmensrichtlinien ein. Die ILO-Normen und die hinter ihnen stehenden Prinzipien sind fast durchgängig Referenzpunkt für CSR, Leitlinien und Codes of Conducts. Und auch die International Framework Agreements (IFAs) zwischen Unternehmen und Globalen Gewerkschaftsverbänden beziehen sich in der Regel auf die Arbeitsstandards der ILO.

Insbesondere die Kernarbeitsnormen sind ein oft genutzter Referenzpunkt. Dies gilt im Übrigen – wie bereits bei der Antwort auf Frage 1 in Block 2 dargestellt – 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 und in Bezug genommen – ebenso wie selbstverständlich in der MNE Declaration der ILO selbst.

Aus unserer Sicht ist die Leistungsfähigkeit der ILO also als sehr hoch zu beurteilen.

b. In Hinblick auf die Bewertung der administrativen Durchschlagskraft sind einerseits die ILO-Mechanismen zur Normüberwachung (aa.) und andererseits die skizzierten Möglichkeiten der Organisation, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Arbeits- und Sozialstandards im Rahmen von Beratung und Technischer Zusammenarbeit zu unterstützen, von Bedeutung (bb.).

aa. Die Satzung der ILO sieht ein umfangreiches Verfahren zur Überwachung der Umsetzung und Beachtung der ILO-Übereinkommen vor. Die nationale Umsetzung von ratifizierten Übereinkommen wird über ein Normenkontrollverfahren begleitet. Hierfür stehen der ILO verschiedene Gremien zur Verfügung: Der Sachverständigenausschuss für die Überwachung der Übereinkommen und Empfehlungen der ILO, der Normenanwendungsausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz und der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit, der an den Verwaltungsrat der ILO berichtet.

Der Sachverständigenausschuss setzt sich aus bis zu 20 Sachverständigen aus allen Teilen der Welt zusammen. Er überprüft anhand regelmäßiger Berichte der Mitgliedstaaten die Anwendung der ratifizierten Übereinkommen und gibt einen jährlichen Bericht über festgestellte Verstöße ab. Dabei stützt sich der Sachverständigenausschuss auf die Berichte der Regierungen und die Anmerkungen der Sozialpartner, denen diese Berichte vorgelegt werden müssen, sowie u. U. auf weitere unabhängige Quellen.

Der Normenanwendungsausschuss ist ein dreigliedriges politisches Gremium der Internationalen Arbeitskonferenz, an dem gleichberechtigt neben Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern auch die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen beteiligt sind. Der Ausschuss diskutiert die schwerwiegenderen Fälle der vom Sachverständigenausschuss festgestellten Normverstöße mit den betroffenen Regierungsvertretern, die den Ausschussmitgliedern Rede und Antwort stehen müssen. Abschließend fasst der Normenanwendungsausschuss einen Bericht mit Schlussfolgerungen und ggf. Maßnahmen, der dann der Internationalen Arbeitskonferenz zur Annahme zugeleitet wird. Der Ausschuss kann den betreffenden Ländern auch technische Hilfe zur vollständigen Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus den Übereinkommen anbieten.

Das Verfahren der Normenüberwachung kombiniert damit die Kontrolle durch ein unabhängiges Sachverständigengremium mit der Diskussion durch ein politisches Gremium. Während die Beratungen und Berichte des Sachverständigenausschusses eher technisch-juristischer Natur sind, ist die Arbeit des Normenanwendungsausschusses auch vom politischen Diskurs geprägt. Im Rahmen dieses Verfahrens sind ebenfalls politische Sanktionen möglich (z.B. eine namentliche Erwähnung des Staates und seiner Rechtsverletzung im Ausschussbericht oder die Einsetzung von hochrangigen Untersuchungskommissionen). Die Erfahrung zeigt aber, dass auch ohne solche Maßnahmen die Schlussfolgerungen der Ausschüsse bei den betroffenen Regierungen mittel- bzw. längerfristige Verhaltens- und Gesetzesänderungen auslösen.

In besonders schwerwiegenden Fällen sieht Artikel 33 der Verfassung der ILO auch die Möglichkeit vor, weitere Sanktionen durch die Internationale Arbeitskonferenz zu verhängen, wenn ein Staat binnen einer vorgeschriebenen Frist den Empfehlungen eines von der ILO eingesetzten Untersuchungsausschusses keine Folge leistet. Solche Sanktionen können z.B. darin bestehen, dass alle Mitgliedstaaten von der ILO aufgerufen werden, ihre Kontakte und wirtschaftlichen Beziehungen zu dem betreffenden Land noch einmal zu überdenken. Von dieser Möglichkeit ist bisher aber nur in einem Fall Gebrauch gemacht worden, nämlich gegenüber Burma/Myanmar wegen anhaltender Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot durch das dortige Militärregime.

Ein relevanter Fall für die EU ist der fortdauernde Verstoß gegen das Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) durch Belarus: Die seit 2006 jährlich vor dem Normenanwendungsausschuss verhandelte gesetzliche und politische Nichtumsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit hat dazu geführt, dass die EU im Jahr 2007 die bis dahin gewährten Handelspräferenzen nach dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS+-System) gegenüber Belarus bis auf Weiteres ausgesetzt hat.

bb. Die Umsetzung der Sozial- und Arbeitsnormen ist nach Ansicht der ILO häufig weniger durch Sanktionen, als vielmehr durch Hilfe bzw. technische Zusammenarbeit zu erreichen. Dahinter steht die Erfahrung, dass es in vielen Ländern nicht am guten Willen zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards mangelt, sondern an den institutionellen und finanziellen Kapazitäten zu deren Umsetzung. Aus diesem Grunde kommt der Technischen Zusammenarbeit der ILO mit ihren Mitgliedern aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern eine besondere Bedeutung bei.

Die Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Bundestages wissen, dass eine entsprechende Technische Zusammenarbeit mit erheblichen

Kosten verbunden ist. Die ILO ist daher der Bundesrepublik Deutschland, der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag sehr dankbar, dass ihre Arbeit im Bereich der Technischen Zusammenarbeit sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart finanziell unterstützt wurde und wird. Ohne diese Unterstützung wären wichtige Projekte und Vorhaben, die zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für Millionen von Menschen beigetragen haben, nicht möglich gewesen.

Die in der Frage angesprochene administrative Durchschlagskraft der ILO hängt – wie Sie sich vorstellen können – auch davon ab, ob die Industriestaaten die Arbeit der ILO auch in Zukunft entsprechend unterstützen.

### **Block 3:**

**3. Wie bewerten Sie die bisherige interministerielle Zusammenarbeit zum Thema Unternehmensverantwortung; Wirtschaft und Menschenrechte; und CSR, insbesondere vor dem Hintergrund der europäischen und internationalen Entwicklungen (insb. Ruggie-Prozess)?**

Die Vertretung der Internationalen Arbeitsorganisation in Deutschland (ILO Berlin) ist beteiligt am Nationalen CSR-Forum, das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Bundesregierung einberufen wurde und am Runden Tisch Verhaltenskodizes, der vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der GIZ betreut wird. Beide Institutionen bieten eine gute Möglichkeit, die Themen Unternehmensverantwortung, Wirtschaft und Menschenrechte sowie CSR nicht nur zwischen den beteiligten Ministerien, sondern auch mit weiteren Akteuren aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, zu beraten. Die ILO begrüßt diese Initiativen und arbeitet gerne daran mit.

Die ILO Berlin hat sich aktiv an der Erarbeitung der Empfehlungen des Nationalen CSR-Forums an die Bundesregierung beteiligt. Die auf der Grundlage dieser Empfehlungen von der Bundesregierung verabschiedete Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen – Aktionsplan CSR – hat der Unterausschuss für Multinationale Unternehmen der ILO beim Verwaltungsrat zum Anlass genommen, bei seiner nächsten Sitzung im März 2011 über die Erfahrungen mit nationalen CSR-Strategien zu diskutieren. Die Bundesregierung ist dazu eingeladen worden, neben zwei weiteren Staaten ihre nationale CSR-Strategie dort vorzustellen.

**5. Welche Erfahrungen haben Sie vor Ort gemacht in Bezug auf die Vielfalt der deutschen Ansprechpartner, die mit der Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beschäftigt sind und welche konkreten Vorschläge haben Sie, um die Situation vor Ort zu verbessern?**

Die ILO hat bei der Durchführung verschiedener Projekte in allen Kontinenten durchgehend gute Erfahrungen mit den deutschen Ansprechpartnern und Partnerorganisationen, insbesondere der GTZ (nun GIZ) gemacht. Es ist festzustellen, dass die GTZ/GIZ bei ihrer Arbeit die Anliegen der ILO und ihrer Konstituenten gut berücksichtigt und - ebenso wie andere deutsche Organisationen auch - die Ziele der ILO durch die eigenen Aktivitäten hervorragend unterstützt.