

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe and the Middle East.

Unternehmensverantwortung im »Bangladesh-Accord«

Welche Regelungen sind übertragbar
auf andere Lieferketten?

REINGARD ZIMMER
Dezember 2016

- Spätestens mit dem Fabrikeinsturz der Lohnnäherei in Rana Plaza, Bangladesh, im April 2013 wurde das Versagen freiwilliger Regelungen zur Unternehmensverantwortung und ihrer Monitoringinstrumente international bekannt und unübersehbar. In der Folge wurde der »Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh« vereinbart zwischen mehr als 220 transnational agierenden Markenfirmen, zwei globalen Gewerkschaftsverbänden sowie acht bangladesischen Gewerkschaften.
- In den letzten 20 Jahren wurden zahlreiche transnationale Abkommen zwischen globalen Gewerkschaftsföderationen und Unternehmen vereinbart. Die im »Bangladesh-Accord« getroffenen Umsetzungsregelungen und insbesondere die rechtliche Verbindlichkeit stellen eine qualitativ neue Entwicklung dar, die neue Standards setzt.
- Der Accord setzt neue Maßstäbe in Bezug auf die Verbindlichkeit von Vereinbarungen sowie auf verschiedene Regelungen, die den Umsetzungsmechanismus effektiver ausgestalten. Insbesondere die Einsetzung eines Schiedsgerichts, dessen Schiedsspruch gerichtlich durchsetzbar ist, die Transparenzbestimmungen und Klauseln zur unautorisierten Unterauftragsvergabe sind Meilensteine, hinter die neue transnationale Vereinbarungen nicht zurückfallen sollten.



Inhalt

1. Einleitung	2
1.1 Entwicklungslinien globaler Abkommen	2
1.2 Ausgangspunkt in Bangladesch	3
2. Inhalt des Abkommens	3
2.1 Kategorisierung der Zulieferer	3
2.2 Sicherheitsinspektionen und Abhilfemaßnahmen (corrective action)	4
2.3 Beteiligung der Beschäftigten	5
3. Wirkmechanismen	5
3.1 Allgemeine Wirkmechanismen	5
3.2 Vereinbarte Konfliktlösungsmechanismen	5
4. Weitere rechtliche Fragen	6
5. Zusammenfassung: Besonderheiten des Accord	6
6. Übertragbarkeit des Accord auf andere Kontexte?	7
Literatur	9

1. Einleitung

Im Rahmen der in Länder des globalen Südens (und Ostens) outgesourceten Produktion, kommt es immer wieder zu teils schweren Verletzungen fundamentaler Arbeitsstandards am untersten Ende der globalen Wertschöpfungskette. Insbesondere schwere Unfälle in Konfektionsbetrieben¹ in Bangladesch wurden in der Öffentlichkeit diskutiert, nachdem bekannt wurde, dass bei dem Fabrikeinsturz von Rana Plaza im April 2013 mehr als 1.100 ArbeiterInnen zu Tode kamen und zahllose weitere schwer verletzt wurden. Spätestens hiermit wurde das Versagen freiwilliger Regelungen zur Unternehmensverantwortung und ihrer Monitoringinstrumente deutlich – wurde die fragliche Fabrik doch wenige Monate vor dem Einsturz im Auftrag der dort »sourcing« Markenunternehmen durch den TÜF-Rheinland auditiert, ohne dass der Prüfbericht auf Probleme der Gebäudesicherheit hinwies.² In Folge wurde von den globalen Gewerkschaftsföderationen UNI Global Union und IndustriAll mit in Bangladesch einkaufenden Markenunternehmen ein Abkommen zu Gebäudesicherheit und Brandschutz vereinbart, das in mehrerlei Hinsicht äußerst bemerkenswert ist und neue Maßstäbe im Hinblick auf Verbindlichkeit und Durchsetzung für internationale Rahmenabkommen setzt.

1.1 Entwicklungslinien globaler Abkommen

In den letzten 20 Jahren wurden zahlreiche Abkommen zwischen globalen Gewerkschaftsföderationen und transnational agierenden Unternehmen bzw. Konzernen vereinbart.³ Internationale Rahmenabkommen (Internation-

ational Framework Agreements, IFAs) werden von Global Union Federations (GUFs) mit einzelnen TNU vereinbart. Im Unterschied zu unilateralen CSR-Instrumenten, kommen globale Rahmenabkommen somit über den Verhandlungsweg zustande und stellen daher ein Instrument industrieller Beziehungen dar.⁴ Waren IFAs zu Anfang noch recht spartanisch ausgestaltet und enthielten wenig mehr als die ILO-Kernarbeitsnormen, so haben sich die Vereinbarungen weiterentwickelt und enthalten mittlerweile nicht selten dezidierte Regeln zur Umsetzung und zum Monitoring.⁵ Neben Abkommen mit weltweitem Anwendungsbereich wurden zunehmend auch europäische Rahmenabkommen auf Unternehmens- oder Konzernebene abgeschlossen,⁶ nicht selten unter Beteiligung Europäischer Betriebsräte,⁷ die Terminologie änderte sich darüber hinaus zu transnationalen Kollektivvereinbarungen (Transnational Collective Agreements, TCAs).⁸ Als transnational werden Kollektivvereinbarungen charakterisiert, die von ArbeitnehmervertreterInnen⁹ mit RepräsentantInnen transnationaler Unternehmen abgeschlossen werden und deren Geltungsbereich mehrere Länder umfasst.¹⁰ Bislang enthalten TCAs nur in den seltensten Fällen Bestimmungen zur Konfliktlösung wie einen Streitbeilegungsmechanismus oder eine Klausel über die im Streitfall anzuwendende Rechtsordnung. Regelungen, wie mit Arcelor und Umicore vereinbart, dass im Streitfall luxemburgisches bzw. belgisches Recht zur Anwendung kommen soll, sind die absolute Ausnahme.¹¹ Die beteiligten Akteure haben vielmehr immer wieder betont, dass die Durchsetzbarkeit der Vereinbarungen weniger auf rechtlicher Verbindlichkeit beruhe, sondern eine Frage gewerkschaftlicher Gegenmacht

1. Auf Englisch: Readymade Garment Production (RMG), siehe vertiefend: Khan/Wichterich, Safety and labour conditions: the accord and the national tripartite plan of action for the garment industry in Bangladesh, 2015, S. 2.

2. Im Auditingbericht des TÜV-Rheinland soll die Bauqualität des Gebäudes sogar als »gut« bezeichnet worden sein. Aus diesem Grunde wurde gegen den TÜV-Rheinland durch die NGOs ECCHR, Medico International und Femnet, gemeinsam mit den Gewerkschaften Garment Workers Unity Forum und dem Comrade Rubel Memorial Center aus Bangladesch Beschwerde vor der Nationalen Kontaktstelle der OECD eingelegt, vgl. Generalanzeiger Bonn vom 13.5.2016, online: <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/wirtschaft/region/Beschwerde-gegen-T%C3%BCv-Rheinland-article3253769.html> sowie ECCHR, online: <https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/arbeitsbedingungen-in-suedasien/bangladesch-tuev-rheinland.html> (30.8.2016).

3. Vgl. Statt vieler: Telljohann et al, International framework agreements: a stepping stone towards the internationalization of industrial relations? Dublin 2009 sowie Sobczak, Ensuring the effective implementation of transnational company agreements, EJIR 2012, S. 139 ff; jeweils mit weiteren Nachweisen.

4. Zimmer, Will Corporate Social Responsibility Help to Improve Working Conditions? Beijing 2012, S. 260.

5. Für weitere Informationen siehe: Zimmer, Entwicklungsperspektiven transnationaler Kollektivverhandlungen in Europa, EuZA 2013, S. 247 (252).

6. Die Europäische Kommission listet auf ihrer Database insgesamt 282 Abkommen auf (sowohl globale, als auch auf die EU begrenzte), online: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> (23.8.2016).

7. Vgl. Zimmer, European Works Councils as Participants in Euro-wide Collective Agreements – Analysis from a German perspective, in: ELLJ, 2013, S. 312 ff.

8. Vgl. Rüb/Platzer/Müller, Transnationale Unternehmensvereinbarungen, 2011.

9. Hierunter fallen neben Gewerkschaftsföderationen auch gewählte AN-Vertretungen.

10. Vgl. EU Commission 2008, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> (download 28.08.2012).

11. Vgl. weitgehender: Blé, Business Commitments in CSR Codes of Conduct and International Framework Agreements, 2011, S. 205 (209); Zimmer, EuZA 2013, S. 247 (252).

sei.¹² Auftretende Umsetzungsprobleme und Verstöße sollten in erster Linie intern geklärt werden, ohne dass eine rechtliche Durchsetzbarkeit angestrebt wurde.¹³ Vor dieser Ausgangslage stellen die im Accord getroffenen Umsetzungsregelungen und insbesondere die rechtliche Verbindlichkeit durch den vereinbarten Streitbeilegungsmechanismus, eine qualitativ neue Entwicklung dar.

1.2 Ausgangspunkt in Bangladesch

Die Bekleidungsfertigung ist der bedeutendste Wirtschaftsfaktor in Bangladesch und kann auf ein ungeheures Reservoir an billigen Arbeitskräften zurückgreifen. Obwohl das Land keine Baumwolle produziert, ist Bangladesch nach China der weltweit zweitgrößte Bekleidungsexporteur.¹⁴ Die Wertschöpfungskette der Bekleidungskonfektion ist wesentlich von den Einkäufern dominiert (buyer-driven production chain), die einen starken Preisdruck nach unten ausüben. Nach Angaben der ILO gehören die Löhne zu den weltweit niedrigsten,¹⁵ zudem sind die Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsfertigung insgesamt problematisch¹⁶ und Korruption extrem verbreitet.¹⁷ Der Fabrikzusammenbruch bei Rhana Plaza war nicht der erste große Vorfall in Bangladesch, bei dem zahlreiche ArbeiterInnen getötet wurden oder zu Schaden kamen. So kamen bspw. 2010 bei dem Brand in der Fabrik Garib & Garib 21 ArbeiterInnen ums Leben,¹⁸ der Brand bei Tazreen Fashion 2012 forderte über 100 Menschenleben.¹⁹ Infolgedessen wurde bereits 2012 im

12. Sobczak 2012, a.a.O., S. 140 f.

13. Blé 2011, a.a.O., S. 209 f; Jagodzinski, Transnational collective bargaining: a literature review, 2012, S. 19 (42); Sobczak 2012, a.a.O., S. 140 f; Zimmer, EuZA 2013, S. 252 f.

14. Farhana/Syduzzaman/Shayekh, Present Status of Workers in Ready-made Garments Industries in Bangladesh, European Scientific Journal 2015, S. 564 f; Khan/Wichterich, Safety and labour conditions: the accord and the national tripartite plan of action for the garment industry of Bangladesh, 2015, S. 2.

15. Ausweislich einer Auswertung vom Dezember 2015, liegt der Mindestlohn in Bangladesch bei 68 US \$, nur Sri Lanka liegt mit 66 US \$/Monat noch geringfügig darunter, Cowgill/Luebker/Xia (ILO Regional Office for Asia and the Pacific), Minimum wages in the global garment industry: Update for 2015, online: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_436867/lang--en/index.htm (28.08.2016).

16. Vgl. detailliert: Khan/Wichterich 2015, S. 2 ff.

17. Vgl. Transparency International, online: www.transparency.org/cpi2015 (30.08.2016).

18. Independent v. 2.3.2010, online: <http://www.independent.co.uk/life-style/fashion/news/21-workers-die-in-fire-at-hm-factory-1914292.html> (22.8.2016).

19. NY-Times v. 25.11.2012, online: http://www.nytimes.com/2012/11/26/world/asia/bangladesh-fire-kills-more-than-100-and-injures-many.html?_r=0 (22.8.2016).

Rahmen einer Multistakeholderinitiative ein Memorandum of Understanding (MoU) zu Brandschutz und Gebäudesicherheit für Bangladesch erarbeitet, das jedoch lediglich von PvH und Tchibo unterzeichnet wurde und daher vorerst nicht in Kraft trat.²⁰ Dieses MoU von 2012 diente als Vorlage für die Verhandlungen des Accord nach der Katastrophe von Rana Plaza 2013.

2. Inhalt des Abkommens

Der »Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh« (Bangladesh-Accord) ist ein Abkommen zwischen mehr als 220 transnational agierenden Markenfirmen und den globalen Gewerkschaftsverbänden IndustriAll und UNI-Global Union sowie acht bangladesischen Gewerkschaften²¹ zur Verbesserung der Arbeitssicherheit der Beschäftigten in Bangladesch in Bezug auf Gebäudesicherheit und Brandschutz.²² Das Abkommen hat eine Laufzeit von 5 Jahren und endet zum 12.5.2018. Zur Verbesserung der Arbeitssicherheit wurden umfassende Inspektionen der als Zulieferer für die unterzeichnenden Unternehmen tätigen Produktionsstätten sowie die Beseitigung festgestellter Mängel festgelegt, hinzu kommen Schulungsprogramme für lokales Management und Beschäftigte. Die unterzeichnenden Markenfirmen stellen die finanziellen Mittel zur Administration des Accord zur Verfügung. Die den Fabrikinspektionen zugrunde liegenden Regularien basieren einerseits auf nationalem Recht (Bangladesh National Building Code), in Verzahnung mit internationalen Standards und dem nationalen Aktionsplan (National Tripartite Plan of Action).

2.1 Kategorisierung der Zulieferer

Die Zulieferfabriken der unterzeichnenden Unternehmen werden in drei Kategorien unterteilt:

20. Um in Kraft-zu-Treten, musste das MoU von mindestens drei TNU unterzeichnet werden.

21. Hierbei handelt es sich um die Bangladesh Textile und Garments Workers League; Bangladesh Independent Garments Workers Union Federation; Bangladesh Garments, Textile & Leather Workers Federation; Bangladesh Garment & Industrial Workers Federation; Bangladesh Revolutionary Garments Workers Federation; National Garments Workers Federation; United Federation of Garments Workers sowie den IndustriAll Bangladesh Council (IBC).

22. Zudem haben 4 NGOs die Vereinbarung als Zeugen unterzeichnet, die Liste der Unterzeichnenden Parteien findet sich online unter: <http://bangladeshaccord.org/signatories/> (24.08.2016).

Zulieferer ersten Grades

sind gem. Randnummer (Rn) 1 des Abkommens solche, die 30 % (oder mehr) ihrer Jahresproduktion für eines der unterzeichnenden Unternehmen produzieren.

Als Zulieferer zweiten Grades

werden alle verbleibenden (größeren) Unternehmen eingeordnet, die zumeist längere Vertragsbeziehungen mit (einem) unterzeichnenden Unternehmen haben (Rn 2 Accord).

Unter Zulieferer dritten Grades

fallen lediglich solche Produzenten, die nur gelegentlich für eines der unterzeichnenden Unternehmen tätig sind oder in denen weniger als 10 % der jährlichen Ordermenge eines der Unterzeichner gefertigt wird (Rn 3 Accord).

In der Unterteilung wird somit Bezug darauf genommen, in welchem Näheverhältnis der Zulieferer zum transnationalen Abnehmer steht. Auf Zulieferer zweiten und dritten Grades entfällt zusammen mindestens 65 % der Beschaffung der unterzeichnenden Markenfirmen in Bangladesch. Die o.g. Einordnung der Zulieferer hat Auswirkungen auf die Häufigkeit der Inspektionen zur Arbeitssicherheit.

2.2 Sicherheitsinspektionen und Abhilfemaßnahmen (corrective action)

Die durchzuführenden Inspektionen beziehen sich auf Sicherheitsprobleme in Bezug auf Brandschutz und Elektrizität oder andere grundlegende Baumängel und werden unter Aufsicht der nach dem Accord zu nominierenden Fachkraft für Arbeitssicherheit durchgeführt. Die Frequenz der Inspektionen ist abhängig von der Einordnung der Zulieferer in die drei genannten Kategorien, wobei jede der Produktionsstätten innerhalb der ersten zwei Jahre nach Unterzeichnung einer Erstinspektion in Bezug auf Arbeitssicherheit zu unterziehen war (Rn 9 Accord). Hierdurch sollten nicht zuletzt besonders risikobehaftete Produktionsstätten identifiziert werden. Zulieferer der Kategorie 3 werden nur in eingeschränktem Ausmaß Inspektionen unterzogen; sofern sie als besonders risiko-

behaftet einzuordnen sind, werden sie wie Zulieferer der Kategorie zwei behandelt.

Innerhalb von zwei Wochen nach einer Inspektion ist ein schriftlicher Bericht zu erstellen, der dem Management der Fabrik, dem betrieblichen Komitee für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, den ArbeitnehmervertreterInnen, den unterzeichnenden Unternehmen sowie dem Steering Committee (SC) zuzuleiten ist. Existiert kein Komitee für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in der Fabrik oder wurde dieses vom Safety-Inspector als nicht funktionsfähig eingestuft, geht der Bericht an die unterzeichnenden Gewerkschaften. Management und unterzeichnende Markenfirmen erarbeiten in Folge einen »Corrective Action Plan«, um festgestellte Mängel zu beheben. Kommt es im Rahmen solcher Reparaturmaßnahmen zu vorübergehenden Fabrikschließungen, dürfen die Beschäftigten nicht entlassen werden, sondern haben vielmehr für einen Zeitraum bis zu sechs Monaten Anspruch auf ihr reguläres Einkommen (Rn 13). Bemerkenswert ist der hohe Grad an Transparenz, so sind nicht nur die Zulieferfirmen, sondern auch sämtliche Inspektionsberichte sowie die Sanierungskonzepte (remediation plans) online einsehbar.

Während die Finanzierung der Inspektionen und gesamten Administration des Accord vereinbarungsgemäß durch die unterzeichnenden Unternehmen sichergestellt wird,²³ ist die Formulierung in Bezug auf die Kostentragung für die Mängelbeseitigung eher vage gehalten. Die Unternehmen haben sich gem. Rn 22 lediglich dazu verpflichtet, einen Abhilfeplan mit dem Zulieferer zu verhandeln, dessen Umsetzung »finanziell machbar« (»financially feasible«) ist. Ob die Finanzierung gemeinsam, über Spenden, Zuwendungen von Regierungsseite oder mittels Darlehn erfolgt, oder aber der Zulieferer die gesamten Kosten allein trägt, bleibt offen. Angesichts der immensen Marktmacht und der vergleichsweise hohen Gewinnspanne der Markenunternehmen ein eher unbefriedigendes Ergebnis.

23. Gem. Rn 24 des Accord zahlen unterzeichnende Firmen einen Jahresbeitrag, der sich nach der Höhe der Beschaffung in Bangladesch richtet (max. 500.000/Jahr).

2.3 Beteiligung der Beschäftigten

Die Beschäftigten werden durch die Schaffung von Komitees für Arbeits- und Gesundheitsschutz auf Betriebsebene eingebunden.²⁴ Bei Zulieferern ersten Grades sind Trainingsmaßnahmen in Bezug auf Gebäudesicherheit und Brandschutz verpflichtend für Beschäftigte, Management und Sicherheitspersonal durchzuführen. Diese Schulungen haben unter Beteiligung der unterzeichnenden Gewerkschaften zu erfolgen (Rn 16), die dadurch die Möglichkeit bekommen, den Beschäftigten zu signalisieren, dass Arbeitssicherheit für sie ein Thema ist und sie den Anliegen der Beschäftigten gegenüber offen sind.

3. Wirkmechanismen

Zur Umsetzung des Accords wurden zudem verschiedene Governance-Strukturen geschaffen.

3.1 Allgemeine Wirkmechanismen

In dem Abkommen wurden verschiedenste Maßnahmen zur Umsetzung vereinbart. Dies sind vor allem der Aufbau von Kapazität durch die Trainingsmaßnahmen für Management und Beschäftigte unter Einbindung von Gewerkschaften, sowie die Entwicklung von Präventivmaßnahmen. Solche Wirkmechanismen werden als proaktive Problemlösungsstrategien charakterisiert,²⁵ welche die auf klassischem Monitoring basierenden, als »command-and-control« bezeichneten Wirkmechanismen ergänzen.²⁶

Die zentralen Entscheidungen zur Durchführung des Accord werden in einem paritätisch von Unternehmens- und Gewerkschaftsseite besetzten Leitungsgremium getroffen (steering committee, siehe Rn 7, Abs. 4), ein/e RepräsentantIn der ILO übernimmt den neutralen Vorsitz. Das Steering Committee hat zudem eine zentrale Rolle bei dem vereinbarten Streitbeilegungsmechanismus (s.u.). Weiterer Input und Feedback kommt von einem

24. Diese Komitees sind ambivalent zu betrachten, bieten sie Arbeitgebern doch die Möglichkeit, ihnen genehme, willfähige Beschäftigte in die Komitees »wählen zu lassen«. Aufgrund der Komplexität der Thematik, kann diese jedoch im vorliegenden Rahmen nicht thematisiert werden.

25. Ter Haar/Keune, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 1/2014, S. 5 (14).

26. Ebenda, S. 20.

beratenden Komitee (advisory committee), in dem neben den Sozialpartnern auch NGOs einen Sitz haben.

3.2 Vereinbarte Konfliktlösungsmechanismen

Bemerkenswert ist, dass der Accord im Unterschied zu den meisten bisher vereinbarten internationalen Rahmenabkommen, konkrete Streitbeilegungsmechanismen (dispute resolution mechanism) enthält. So wurden einerseits Beschwerdemöglichkeiten für die Beschäftigten eingerichtet, die auch anonym Sicherheitsmängel an eine Hotline melden können, diese Mechanismen wurden zudem weitreichend kommuniziert.²⁷ Konflikte zwischen den unterzeichnenden Parteien sind zuerst dem Steering Committee zu übermitteln, das darüber innerhalb von (max.) 21 Tagen mit einfacher Mehrheit entscheidet (Rn. 5). Ist der Konflikt auf dieser Ebene nicht zu lösen, kann im nächsten Schritt ein Schiedsgericht angerufen werden, das nach den UNCITRAL-Regeln für internationale kommerzielle Schiedsgerichtsbarkeit²⁸ fungiert und dessen Schiedsspruch gemäß der New York Convention²⁹ im Land des Stammsitzes des jeweiligen unterzeichnenden Unternehmen gerichtlich durchsetzbar ist. Den Vertragsparteien ist bei Streitigkeiten zur Durchführung des Accord allerdings der Weg zu den nationalen Gerichten nicht versperrt, da sie lediglich vereinbart haben, dass ein Schiedsgerichtsverfahren eingeleitet werden kann (nicht aber muss). Beide Wege stehen den Vertragsparteien somit offen. Hinsichtlich der Lösung von Konflikten durch die Schiedssprüche, ist jedoch von großer Bedeutung, wie das Schiedsgericht besetzt ist. Hierzu haben die Parteien keinerlei Abreden getroffen, was für den Konfliktfall Potential für Auseinandersetzungen bietet. Zu hinterfragen ist zudem, ob die für die für Streitfragen im internationalen Handelsrecht entwickelten UNCITRAL-Regeln, nicht stärker auf arbeits- und menschenrechtliche Fragen angepasst werden könnten. Insgesamt wird jedoch deutlich, dass die unterzeichnenden Parteien im Unterschied zu früheren transnationalen Vereinbarungen verbindliche

27. So der leitende Sicherheitsinspektor Brad Loewen und der Executive Director Rob Waysys im Interview am 25.7.2016.

28. Vgl. United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL Arbitration Rules, online: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/arb-rules-2013/UNCITRAL-Arbitration-Rules-2013-e.pdf> (24.8.2016).

29. The Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York Convention), New Yorker Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche vom 10. Juni 1958, online: <http://www.newyorkconvention.org/11165/web/files/original/1/5/15457.pdf> (24.08.2016).

Regelungen schaffen wollten, um die Gebäude- und Brandsicherheit in Bangladesch zu verbessern.³⁰

4. Weitere rechtliche Fragen

Obwohl mittlerweile zahlreiche transnationale Unternehmensvereinbarungen abgeschlossen wurden, existiert auf globaler Ebene weder eine gesonderte Rechtsgrundlage, noch ein rechtlicher Rahmen. Die Vereinbarungen können zwar als Ausdruck der allgemeinen Vertragsfreiheit gewertet werden,³¹ bewegen sich jedoch in einer rechtlichen Grauzone.³² Vereinbarungen wie der Accord, die Verpflichtungen der Vertragsparteien enthalten, sind als schuldrechtliche Verträge einzuordnen.³³

Die Vertragsparteien des Accord wollten den Rechtsweg nicht ausschließen, es wird jedoch deutlich, dass der Streitbeilegungsmechanismus vorrangig sein sollte. Wird diesem Weg gefolgt, ist der Schiedsspruch bindend und abschließend, ein nationales Gericht kann dann nur noch zur Rechtsdurchsetzung im Wege der Vollstreckung angerufen werden.³⁴ Ein Schiedsspruch im Sinne der New York Convention ist gem. Rn 5 (des Accord) in den Heimatstaaten der unterzeichnenden Markenfirmen rechtlich durchsetzbar.

5. Zusammenfassung: Besonderheiten des Accord

Der Bangladesch-Accord ist im Zusammenspiel verschiedener Akteure entstanden. Auf Seiten der globalen Gewerkschaftsföderationen unterzeichneten erstmals die GUFs UNI Global Union und IndustriAll gemeinsam ein

Abkommen mit transnationalen Unternehmen. Während IndustriAll aufgrund der Mitgliedschaft der Gewerkschaften des Bekleidungssektors aus Bangladesch ein Mandat zur Vertretung der dortigen FabrikarbeiterInnen hat, organisieren die Mitgliedsgewerkschaften von UNI überwiegend Beschäftigte im Einzelhandel in den Ländern am Stammsitz der Markenfirmen, mithin am anderen Ende der Wertschöpfungskette. Diese produktionsbezogene Vertretungsmacht wurde ergänzt durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die außerhalb des Systems der industriellen Beziehungen über die Marktmacht der KonsumentInnen Druck auf die Markenfirmen ausüben konnten.³⁵ Der Accord wurde zudem abgeschlossen, als die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit sich aufgrund der Katastrophe in Bangladesch auf die Beschaffungspolitik transnationaler Markenunternehmen in diesem Land richtete und somit ein außerordentlich großes Druckpotential gegenüber der Unternehmensseite bestand.

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, haben sich Abkommen zwischen globalen Gewerkschaftsföderationen und TNU inhaltlich mit der Zeit verändert, mittlerweile werden in weit höherem Maße Regelungen und Prozeduren zur Umsetzung und Einhaltung der Abkommen vereinbart.³⁶ Nicht zuletzt aufgrund der hohen Verbindlichkeit durch den vereinbarten Streitbeilegungsmechanismus, wird der Bangladesch Accord als neues Modell der Kooperation zwischen globalen Einkäufern und globalen Gewerkschaftsverbänden zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards eingeordnet,³⁷ auch wenn bislang noch kein Schiedsgericht eingeschaltet wurde. Es scheint, dass die Drohkulisse eines solchen Verfahrens bereits zur Konfliktlösung beiträgt.

Als neuer Schritt wird zudem eingeordnet, dass Markenfirmen mit dem Accord die Verbindlichkeit für die Arbeitsbedingungen (zumindest bezogen auf Gebäude-sicherheit und Brandschutz) anerkennen.³⁸

30. Evans, Accord on Fire and Building Safety in Bangladesch, in: North Carolina Journal of International Law 2015, S. 597 (607).

31. Hauch, Internationale Framework Agreements, 2015. S. 100.

32. Siehe zur Debatte: Zimmer, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, 2008, S. 267 ff; Sobczak, Legal dimensions of international framework agreements in the field of corporate social responsibility, in: Papadakis, Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework? 2008, S. 115 ff; Thüsing, International Framework Agreements: Rechtliche Grenzen und praktischer Nutzen, RdA 2010, 78 (91 ff.); Krause, International Framework Agreements as Instrument for the Legal Enforcement of Freedom of Association and Collective Bargaining? CLLPJ 2012, 749 (758 ff.), jeweils mit weiteren Nachweisen.

33. Krause (bezogen auf IFAs), International Framework Agreements as Instruments for the Legal Enforcement of Freedom of Association and Collective Bargaining? The German Case, CLLPJ 2012, Vol. 33, S. 763 (749).

34. Vgl. Rn 5: »final and binding arbitration process«.

35. Reinecke/Donaghey, After Rana Plaza: Building coalitional power for labour rights between unions and (consumption-based) social movement organizations, Organization 2015, S. 720–726 ff).

36. Vgl. Hadwiger, Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains?, in: IJLR 2015, S. 75 ff; Sobczak, Ensuring the Effective Implementation of Transnational Company Agreements, EJR 2012, S. 139 ff; Ter Haar/Keune, S. 14.

37. Holdcroft, Jenny, Transforming Supply Chain Industrial relations, International Journal of Labour Research, 7/2015, S. 95 (100); Rahmann, Accord on »Fire and Building Safety in bangladesh«: A Breakthrough Agreement?, in: Nordic Journal of working life studies 2014, S. 69 (73 f.).

38. Evans, Accord on Fire and Building Safety in Bangladesch: An International Response to Bangladesh Labour Conditions, North Carolina Journal of International Law 2015, S. 597 (620).

Allerdings ist die Motivation zur Schaffung des Accords nur schwer von der sehr speziellen Ausgangslage zu trennen: Aufgrund der Katastrophe bei Rana Plaza sollten die immensen Probleme in Bezug auf Gebäudesicherheit und Brandschutz bearbeitet werden, der Accord ist somit sehr stark lösungsorientiert mit detailreichen Bestimmungen, welche die Umsetzung in der Praxis sicherstellen sollen. Bei den bisherigen IFAs hingegen, liegt die Motivation oftmals in der Aufnahme von Beziehungen zum Sozialpartner und ist in der Regel nicht Resultat konkreter Missstände.

Das Abkommen ist insgesamt sehr lösungsorientiert, zahlreiche Bestimmungen sollen die Verbesserung der Gebäudesicherheit und des Brandschutzes sicherstellen. Aufgrund der langfristigen Bindung der Einkäufer, wurde der in der Branche übliche Mechanismus des »cut-and-run« ausgehebelt, stattdessen sollen konkrete Verbesserungen bei den Zulieferern erreicht werden.³⁹ Problematisch im Hinblick auf die flächendeckende Durchsetzung des Accords, ist die in der Branche weit verbreitete Praxis der unautorisierten Untervergabe von Aufträgen, hierzu enthält der Accord keinerlei Vorgaben. Zudem wurde das Abkommen nur für einen begrenzten Zeitrahmen abgeschlossen und die Effektivität (daher) immer wieder bezweifelt.⁴⁰

Mit dem Accord wurde jedoch ein neuer Level an Transparenz erreicht: alle Berichte über Inspektionen sowie corrective-action-plans für die gesamten Zulieferer sind auf der Website des Accord öffentlich einsehbar. Der hohe Grad an Legitimität wird noch dadurch verstärkt, dass die ILO an verschiedenen Punkten involviert ist: als neutraler Vorsitz im Steering Committee sowie im beratenden Gremium.

Bezogen auf die vielfältigen Probleme in den Konfektionsbetrieben in Bangladesch, stellt das Abkommen jedoch nur einen ersten Schritt dar. Die gezahlten Löhne sind nach wie vor ganz überwiegend nicht existenzsichernd, zudem werden exzessive Überstunden immer noch angeordnet und gewerkschaftliche Organisation unterdrückt – auch wenn Gewerkschaften durch den Accord einen kleinen Fuß in die Tür der Fabriken bekommen haben, sodass sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad seit der Katastrophe von Rana Plaza verdoppeln konnte,

39. Vgl. die Bestimmungen in Rn 23 des Accord.

40. <http://www.dandc.eu/en/article/not-much-progress-improving-occupational-safety-bangladeshs-garment-industry>

allerdings ist dieser mit 5 % der Beschäftigten⁴¹ immer noch extrem gering.

6. Übertragbarkeit des Accord auf andere Kontexte?

In der Praxis wird die Frage aufgeworfen, ob der Wirkmechanismus des Accord sich als Modell auch auf andere Kontexte übertragen ließe. Auch in anderen Ländern der Region sind Gebäudesicherheit und Brandschutz nicht immer gegeben, zudem finden in den globalen Wertschöpfungsketten weltweit zum Teil schwerwiegende Verletzungen fundamentaler Arbeitsrechte statt, sodass in Bezug auf diverse Arbeitnehmerstandards durchaus Bedarf nach ähnlichen, durchsetzbaren und verbindlichen Regelungen besteht

Der Accord wurde abgeschlossen, als die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit sich aufgrund der Katastrophe in Bangladesch auf die Beschaffungspolitik transnationaler Markenunternehmen in diesem Land richtete und somit ein außerordentlich großes Druckpotential gegenüber der Unternehmenseite bestand. Von einer solchen Ausgangslage ist – trotz anhaltend bestehender schwerer Arbeitsrechtsverletzungen - bei der weltweiten Textil- und Bekleidungsproduktion jedoch nicht ohne weiteres erneut auszugehen. Ohne ein solches Druckpotential ist jedoch fraglich, ob ein ähnlich hoher Grad an Verbindlichkeit erreicht werden könnte. Fraglich ist zudem, ob die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf Arbeitnehmerseite (Gewerkschaften und NGOs) in einem anderen Kontext gegeben wäre.

Im Unterschied zu vielen anderen globalen Abkommen ist der Inhalt des Accord zudem beschränkt auf Gebäudesicherheit und Brandschutz, klassische gewerkschaftliche Themen wie Lohnhöhe, Arbeitszeit oder Gewerkschaftsrechte sind kein Bestandteil des Abkommens. Zwar wurde der Accord auch von den sechs im Textilsektor operierenden Gewerkschaften aus Bangladesch unterzeichnet, die tragenden Verhandlungsakteure auf Gewerkschaftsseite waren jedoch die globalen Gewerkschaftsverbände IndustriAll und UNI-Global Union. Diese betonten jedoch, dass in Bezug auf klassische Gewerkschaftsthemen eine stärkere Beteiligung der Beschäftigten bzw. ihrer un-

41. Beckert, Garment Production: Market Dynamics versus Human Rights, online: <http://www.dandc.eu/en/article/not-much-progress-improving-occupational-safety-bangladeshs-garment-industry> (22.08.2016).

mittelbaren Vertreter, also der lokalen Gewerkschaften, unabdingbar ist.⁴² Hier könnte möglicherweise eher das Abkommen zwischen indonesischen Gewerkschaftsverbänden, Markenunternehmen und Zulieferern über die Gewährleistung gewerkschaftlicher Rechte⁴³ als Vorbild dienen, wobei die Konzepte für die einzelnen Länder aufgrund spezifischer Besonderheiten ohnehin differieren müssen.

Klar ist jedoch, dass mit dem Accord **neue Maßstäbe** in Bezug auf die **Verbindlichkeit von Vereinbarungen** zur Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten gesetzt wurden, seien dies transnationale Vereinbarungen (wie IFAs) oder aber Vereinbarungen im Rahmen nationaler Bündnisse, wie bspw. dem deutschen Textilbündnis. Der Accord enthält verschiedene Regelungen, die den **Umsetzungsmechanismus** effektiver ausgestalten, als dieses bei anderen Abkommen der Fall ist. Übertragbar auf andere Kontexte ist bspw. die Vorgabe, Bestimmungen zur Umsetzung **möglichst konkret auszugestalten**, so gibt der Accord bspw. vor, dass bei Streitfragen das Steering Committee innerhalb von (max.) 21 Tagen zu entscheiden hat.⁴⁴ Insbesondere aber die **rechtlich verbindliche Ausgestaltung**, dass bei Nichteinigung ein **Schiedsgericht** angerufen werden kann und dessen Schiedsspruch im Land des Stammsitzes (des Unternehmens) **gerichtlich durchsetzbar** ist, lässt sich auch in anderen Kontexten anwenden. Sei es, dass ein außegerichtlicher Streitbeilegungsmechanismus wie im Accord vereinbart wird, oder aber genaue Regelungen festgeschrieben werden, in welchem Land ggfs. der Klageweg zu beschreiten ist. Wird der Weg des schiedsgerichtlichen Verfahrens gewählt, könnten die mit dem Accord entwickelten Regelungen dergestalt weiterentwickelt werden, dass bereits im Abkommen ein Pool von internationalen ArbeitsrechtsexpertInnen festgelegt wird, aus dem ein später einzuberufendes Schiedsgericht zu besetzen wäre.

Auch die **Transparenzbestimmungen** des Accord setzen neue Maßstäbe und sind nicht auf einen spezifischen Kontext festgeschrieben; die Lieferkette offen zu legen und Inspektionsberichte sowie corrective-action-plans öffentlich zugänglich zu machen, ist auch in anderen

Kontexten sinnvoll und möglich. Zudem könnten zukünftige Abkommen eine Klausel enthalten, die **unautorisierte Unterauftragsvergabe** nicht nur **untersagt**, sondern zudem entsprechende Überprüfungen vorsieht. Insgesamt eine möglichst effektive Überprüfung zu organisieren, die unter Beteiligung der jeweiligen Interessenvertretungen stattfindet, ist ebenfalls in anderem Kontext möglich. In Bezug auf diese Aspekte setzt der Accord in der Tat neue Maßstäbe, deren Berücksichtigung sich auch bei zukünftigen Vorhaben empfiehlt.

42. So die Mitglieder des Steering Committee Jenny Holdcroft und Alke Boessiger im Interview am 25.6.2006.

43. Freedom of Association Protocol v. 4.6.2011, online: <http://www.ituc-csi.org/indonesia-protocol-on-freedom-of?lang=de> (1.9.2016).

44. Für die zahlreichen Steering Committees, die sich jährlich mit der Umsetzung eines IFAs befassen, gibt es idR keine solchen zeitlichen Vorgaben.



- Accord Bangladesh**, Quarterly Aggregate Report on remediation progress at RMG factories covered by the Accord, July 2016, online: <http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/Quarterly-Aggregate-Report-22-July-2016.pdf> (24.08.2016).
- Ashok, Kumar / Mahoney, Jack**, Stitching Together: How Workers are Hemming Down Transnational Capital in the Hyper-Global Apparel Industry, in: WorkingUSA: The Journal of Labor and Society, Vol. 17, 2014 S. 187–210.
- Anner, Mark**, Worker resistance in global supply chains. Wildcat strikes, international accords and transnational campaigns, in: International Journal of Labour Research, 7/2015, S. 17–34.
- Beckert, Nico**, Garment Production: Market Dynamics versus Human Rights, in: Development and Cooperation (Online-Magazin des deutschen Entwicklungsministeriums), online: <http://www.dandc.eu/en/article/not-much-progress-improving-occupational-safety-bangladeshs-garment-industry> (22.08.2016).
- Blé, Dominique**, Business Commitments in CSR Codes of Conduct and International Framework Agreements: The case of Human Rights, in: Buhmann, Karin / Roseberry, Lynn / Morsing, Mette, Corporate Social and Human Rights Responsibilities. Global legal and management Perspectives, 2011, Palmgrave Mc Millan, UK, S. 205–221.
- Brown, Garrett E.**, Effective protection of workers' health and safety in global supply chains, in: International Journal of Labour Research, 7/2015, S. 39–54.
- Buhmann, Karin / Roseberry, Lynn / Morsing, Mette** (Hrsg.), Corporate Social and Human Rights Responsibilities. Global legal and management Perspectives, 2011, Palmgrave Mc Millan, UK.
- Claeson, Björn Skorpen.**, Emerging from the tragedies in Bangladesh: A challenge to voluntarism in the global economy. New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy 2015, 24(4), S. 495–509, online: http://www.laborrights.org/sites/default/files/publications/New_Solutions_-_Claeson_-_Accord_-_2015.pdf (26.08.2016).
- Cowgill, Matthew / Luebker, Malte / Xia, Cuntao** (ILO Regional Office for Asia and the Pacific), Minimum wages in the global garment industry: Update for 2015, online: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_436867/lang-en/index.htm (28.08.2016).
- Hauch, Elisa Theresa**, International Framework Agreements. Hintergrund, Rechtsnatur und Justiziabilität, Peter Lang Verlag, Frankfurt 2015.
- Holdcroft, Jenny**, Transforming supply chain industrial relations, in: International Journal of Labour Research, 7/2015, S. 95–104.
- Evans, Benjamin A.**, Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh: An International Response to Bangladesh Labor Conditions, in: North Carolina Journal of International Law, Vol. 40, Issue 2, 2015, S. 597–627.
- Farhana, Kaniz / Syduzzaman, Md. / Shayekh, Munir**, Present Status of Workers in Readymade Garments Industries in Bangladesh, European Scientific Journal 2015, Vol. 11, No. 7, S. 564–574.
- Fichter, Michael / Helfen, Markus / Schiederig, Katharina**, Kann transnationale Solidarität auf Konzernebene organisiert werden? Der Ansatz der internationalen Rahmenabkommen, in: Gerlach, Frank/ Greven, Thomas/ Müggenberger, Ulrich (Hrsg.), Solidarität über Grenzen. Gewerkschaften vor neuer Standortkonkurrenz, Edition Sigma, Berlin 2011, S. 75–93.
- Gerlach, Frank / Greven, Thomas / Müggenberger, Ulrich** (Hrsg.), Solidarität über Grenzen. Gewerkschaften vor neuer Standortkonkurrenz, Edition Sigma, Berlin 2011,
- Hadwiger, Felix**, Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains?, in: International Journal of Labour Research, 7/2015, S. 75–94.
- Hoek, Aukje van / Hendrix, Frank**, International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements, 2009, online: http://www.tca_final_report_nov_ah_fh:final.com (03.05.2016).
- International Council for Commercial Arbitration (ICCA)**, ICCA's Guide to the interpretation of the 1958 New York Convention: A Handbook for Judges, 2011, online: http://www.arbitration-icca.org/media/1/13890217974630/judges_guide_english_composite_final_jan2014.pdf (30.8.2016).
- Jagodzinski, Romuald**, Transnational collective bargaining: a literature review, Schömann, Isabelle / Jagodzinski, Romuald / Boni, Guido / Clauwaert, Stefan / Glassner, Vera / Jaspers, Teun, Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations? Etui, Brüssel 2012, S. 19–76.
- Khan, Mohd Raisul Islam / Wichterich, Christa**, Safety and labour conditions: the accord and the national tripartite plan of action for the garment industry in Bangladesh. Global Labour University Working Paper No. 38, Genf, September 2015.
- Krause, Rüdiger**, International Framework Agreements as Instrument for the Legal Enforcement of Freedom of Association and Collective Bargaining? The German case, in: CLLPJ 2012, S. 749-
- Rahmann, Zillur**, Accord on »Fire and Building Safety in Bangladesh«: A Breakthrough Agreement? In: Nordic Journal of Working Life studies, Vol. 4, Nr. 1 2014, S. 69–74.
- Rahmann, Zia / Langford, Tom**, International Solidarity or Transnational Trade Union Imperialism? The AFL-CIO and Garment Workers in Bangladesh, in: WorkingUSA: The Journal of Labor and Society, Vol. 17, 2014 S. 169–186.
- Reinecke, Juliane / Donaghey, Jimmy**, After Rana Plaza: Building coalitional power for labour rights between unions and (consumption-based) social movement organisations, in: Organization 2015, Vol. 22(5) 720–740.
- Rodríguez, Ricardo / Ahlberg, Kerstin / Davulis, Tomas / Fulton, Lionel / Gyulavári, Tamas / Humblet, Patrick / Jaspers, Teun / Miranda, Jose Maria / Marhold, Franz / Valdés, Fernando, Zimmer, Reingard**, Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives, Untersuchung für die Europäische Kommission (DG Employment, Social Affairs & Inclusion), 2012, online: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageld=214>).

Rubya, Tamanna, The Ready-Made Garment Industry: An Analysis of Bangladesh's Labor Law Provisions After the Savar Tragedy, in: Brooklyn Journal of International Law 2015, Vol. 40, S. 684–718, online: <http://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol40/iss2/7> (28.06.2016).

Rüb, Stefan / Platzer, Hans-Wolfgang / Müller, Torsten, Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Edition-Sigma, Berlin 2011.

Schömann, Isabelle / Jagodzinski, Romuald / Boni, Guido / Clauwaert, Stefan / Glassner, Vera / Jaspers, Teun, Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations? Etui, Brüssel 2012.

Sobczak, Andre, Ensuring the Effective Implementation of Transnational Company Agreements, In: European Journal of Industrial Relations 2012, S. 139–151.

Telljohann, Volker / da Costa, Isabelle / Müller, Torsten / Rehfeld, Udo / Zimmer, Reingard, International framework agreements: a stepping stone towards the internationalization of industrial relations? Untersuchung für die European Foundation for the improvement of the working and living condition (Hrsg.), Dublin 2009.

Ter Haar, Beryl / Keune, Marten, One Step Forward or More Window-Dressing? A Legal Analysis of Recent CSR Initiatives in the Garment Industry in Bangladesh, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 1/2014, S. 5–25.

Transparency International, corruption perceptions index 2015, online: www.transparency.org/cpi2015 (30.08.2016).

Yasmin, Taslima, Burning Death Traps. Made in Bangladesh: Who is to blame?, in: Labour Law Journal 2014, S. 51–61.

Zimmer, Reingard, Kompetenz Europäischer Betriebsräte zum Abschluss europaweiter Kollektivvereinbarungen?, Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA) 4/2013, S. 459–471.

Dies., Entwicklungsperspektiven transnationaler Kollektivverhandlungen in Europa - Schaffung eines rechtlichen Rahmens für transnationale Kollektivverträge in der Europäischen Union, in: Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA) 2/2013, S. 247–259.

Dies., European Works Councils as Participants in Euro-wide Collective Agreements – Analysis from a German perspective, in: European Labour Law Journal (ELLJ), Vol. 4, No. 4/2013, S. 312 – 327.

Dies., Will Corporate Social Responsibility Help to Improve Working Conditions? In: Traub-März, Rudolf / Ngok, K, Industrial Democracy in China, Beijing 2012, S. 251–264.

Dies., Soziale Mindeststandards und ihre durchsetzungsmechanismen, Nomos-Verlag, Baden Baden 2008.



Über die Autorin

Prof. Dr. Reingard Zimmer ist Professorin für Arbeitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Jörg Bergstermann | Koordinator Gewerkschaftsarbeit Europa
und Nordamerika

Tel.: +49-30-269-35-7744 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-725-4