

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

VOM ACCORD LERNEN?

Erfahrungen aus Bangladesch für die deutsche
Debatte

Dr. Miriam Saage-Maaß, Franziska Korn
Januar 2021



Der Bangladesh ACCORD on Fire and Building Safety ist ein Beispiel für eine effektive Brancheninitiative, die das Leben von zahlreichen Arbeiter_innen nach dem Fabrikeinsturz von Rana Plaza 2013 verbessert hat.



Der Erfolg des ACCORDs beruht u.a. auf dessen Governance-Struktur, der Möglichkeit bei Nicht-Umsetzung zu sanktionieren, dem Zugang zu niedrigschwelligen Beschwerde-mechanismen und der hohen Transparenz. Die verbindliche Schiedsgerichtsklausel ist der Schlüssel zur Durchsetzung des Abkommens, die es rechtsverbindlich macht.



Expert_innen bestätigen die Übertragbarkeit des ACCORDs auf andere Bereiche der Arbeits- und Menschenrechte.

EINLEITUNG

Im April 2013 stürzte das Fabrikgebäude Rana Plaza in Bangladesch ein. 1.134 Menschen starben und mindestens doppelt so viele wurden teilweise schwer verletzt. In dem Fabrikgebäude ließen vor allem europäische und US-amerikanische Unternehmen ihre Kleidung produzieren. Diese Tragödie war nicht die erste; ihr gingen andere Katastrophen voraus, wie etwa der Brand in der Tazreen-Textilfabrik mit über 100 Toten und einem weiteren Brand in der pakistanischen Ali-Enterprises-Fabrik mit 250 Toten. Nur wenige Monate vor dem Einsturz wurde die Textilfabrik Rana Plaza im Auftrag der dort einkaufenden Markenunternehmen im Rahmen des sog. BSCI Standards durch den TÜV-Rheinland und andere Audit-Firmen auditiert. Im Prüfbericht wurden keine Schäden am Gebäude benannt, sondern die Gebäudesicherheit als durch aus „gut“ beschrieben.

Der Einsturz des Rana Plaza Gebäudes hat das Versagen freiwilliger Unternehmensverantwortung und ihrer Monitoringinstrumente deutlich gemacht und zu einem globalen Aufschrei mit Blick auf Ausbeutung, Arbeitsbedingungen und Verantwortlichkeiten geführt. Als Folge wurde ein internationales Abkommen zur Gebäude- und Brandschutzsicherheit ins Leben gerufen: der Bangladesh ACCORD on Fire and Building Safety. Bis heute gilt der ACCORD als eines der erfolgreichsten internationalen Abkommen. Im Mai 2020 endete der ACCORD in seiner bisherigen Form. Unter bangladeschischer Führung fungiert er nun als RMG Sustainability Council (RSC) weiter.

AKTUELLER ANLASS: DIE DISKUSSIONEN UM EIN LIEFERKETTENGESETZ

Die bisherigen Erfahrungen mit Selbstverpflichtungen von Unternehmen und auch sogenannten Multi-Stakeholder-Initiativen deuten darauf hin, dass sie wenig zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen beitragen. Letzteres liegt häufig an ihrer schwachen Governance-Struktur und fehlenden Sanktionsmöglichkeiten. Trotzdem befinden sich Branchenstandards und Multi-Stakeholder-Initiativen weiterhin auf dem Vormarsch.

In Deutschland wird seit Längerem über die Ausgestaltung eines Sorgfaltspflichtengesetzes diskutiert. Teil der Diskussion war die Überlegung, Unternehmen zu privilegieren, wenn sie einem staatlich anerkannten Branchenstandard erfüllen. Zunächst kann grundsätzlich bezweifelt werden, dass es einer solchen Ausnahmeregelung überhaupt bedarf. Weiterhin ist klar, dass es bisher keinen Branchenstandard gibt, der eine Besserstellung rechtfertigen würde.

Dennoch gibt es verschiedene Bestrebungen der Bundesregierung Branchenstandards auszubauen.

In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass solche Branchenstandards bestimmten Mindestanforderungen entsprechen.

Ein Beispiel für eine effektive Brancheninitiative, die tatsächlich die Arbeitsrealität von Millionen von Arbeiter_innen in Bangladesch verbessert hat, ist der sogenannte Bangladesh ACCORD on Fire and Building Safety.

Dieser wird im Folgenden kurz dargestellt, um anschließend Mindestanforderungen für einen effektiven Branchen-Standard abzuleiten.

AUFBAU, ZUSAMMENSETZUNG UND INHALTE DES ABKOMMENS

Der „Bangladesh ACCORD“¹ ist eine rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen transnationalen Unternehmen der Modeindustrie („Brands“)² und internationalen sowie nationalen Gewerkschaften wie UNI Global Union und IndustriAll³ mit dem Ziel, auf eine sichere und gesunde Bekleidungs- und Textilindustrie in Bangladesch hinzuwirken. Das Abkommen erstreckt sich auf örtliche

Fabriken, die Konfektionskleidung („Ready-Made-Garments“), Heimtextilien und Stoff- sowie Strickaccessoires herstellen⁴.

Ein zentraler struktureller Unterschied zwischen dem Bangladesh ACCORD und früheren Corporate-Social-Responsibility-Initiativen (CSR-Initiativen) besteht darin, dass das Abkommen die Form eines rechtsverbindlichen Vertrages hat, der Käufer_innen aus dem Globalen Norden direkt mit den Vertreter_innen der Arbeiter_innen aus dem globalen Süden in ihren Lieferketten verbindet und die Unternehmen auf konkrete Verbesserungsmaßnahmen verpflichtet.

Der ACCORD (2013-2020) zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

Der Umfang: Der ACCORD ist auf Gebäudesicherheit und Brandschutz (Occupational Health and Safety) begrenzt: Er gilt für alle Lieferanten („Suppliers“), die Produkte für die unterzeichnenden Unternehmen („Brands“) herstellen oder mit welchen die unterzeichnenden Unternehmen eine stabile, langjährige Geschäftsbeziehung unterhalten. Da der ACCORD rechtsverbindlich ist, können die ihm beigetretenen Unternehmen diesen nicht verlassen, ohne sämtliche Verpflichtungen zur Verbesserung von Gebäude- und Brandschutzstandards erfüllt zu haben.

Governance Struktur: Das Steuerungsgremium des ACCORDs ist paritätisch, d.h. zu gleichen Teilen von Gewerkschaften und Unternehmen besetzt. Zudem ernannt die ILO eine Person, die als neutrale Vorsitzende dienen soll. Der ACCORD ist auf der operationellen Ebene mit hochkompetentem Personal gut ausgestattet. Der ACCORD selbst wird über einen Fonds finanziert, in den die unterzeichnenden Unternehmen einzahlen und den der ACCORD unabhängig verwalten kann.

Sicherheitsinspektionen: Die Sicherheitsinspektionen der Fabrikgebäude werden durch unabhängige und kompetente Auditor_innen durchgeführt, die beim ACCORD angestellt sind. Zudem werde die Inspektionsabteilung von einem hochqualifizierten Chief Safety Inspector geleitet. Sie haben die Befugnis, eine Fabrik unmittelbar zu schließen, wenn die Gebäudesicherheit dies erfordert.

Nachbesserungen/Abhilfemaßnahmen: Unzulängliche Fabriken werden vom ACCORD aufgefordert, innerhalb einer gesetzten Frist die Mängel zu beheben. Kommt der Lieferant dem nicht nach, werden die einkaufenden Unternehmen umgehend eine Warnung aussprechen und, sollte diese nicht wirken, die Geschäftsbeziehung beenden.

Finanziert werden die notwendigen Maßnahmen zur Herstellung von Gebäudesicherheit durch die unterzeichnenden Unternehmen und Zulieferfabriken, die Verteilung der Kosten wird zwischen diesen beiden Parteien verhandelt.

1 Der offizielle Name lautet: „ACCORD on Fire and Building Safety in Bangladesh“. Die erste Vereinbarung (<https://bangladesh.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/08/2013-Accord.pdf>) vom 13. Mai 2013 erfolgte als unmittelbare Reaktion auf den Einsturz des Rana Plaza Gebäudes in Dhaka/Bangladesch am 24 April 2013 aufgrund maroder Baustruktur. Dieser erste ACCORD ist 2018 ausgelaufen und wurde durch einen neuen ACCORD (<https://bangladesh.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/08/2013-Accord.pdf>) mit Änderungen ersetzt, der seit Juni 2020 in Form des RMG Sustainability Council (RSC) weiterläuft (<https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2020/06/01/rmg-sustainability-council-launches-to-sustainworkplace-safety>).

2 <https://bangladeshaccord.org/signatories/company-signatories>.

3 <https://bangladeshaccord.org/signatories/trade-union-signatories>.

4 <https://bangladeshaccord.org/>.

Es werden Feuer- und Brandschutztrainings von unabhängig ausgebildeten Expert_innen mit allen Arbeiter_innen in allen ACCORD-Fabriken durchgeführt.

In jeder Fabrik werden Arbeitnehmer_innenvertretungen eingeführt, die speziell für Belange des Feuer- und Gebäudeschutzes zuständig sind.

Transparenz: Die komplette Liste aller im Rahmen des ACCORDs untersuchten Zulieferbetriebe, alle Ergebnisse der Gebäudeinspektionen durch den ACCORD sind öffentlich zugänglich, ebenso die Berichte über den Stand der Nachbesserungsmaßnahmen und die Beschwerden von Arbeitnehmer_innen über die Verletzung von Sicherheitsstandards.

Konfliktlösungs- und Beschwerdemechanismus: Das Steuerungsgremium dient auch der Konfliktlösung durch Mehrheitsbeschluss. Zudem gibt es die Möglichkeit der Berufung. Da der ACCORD eine verbindliche Schiedsgerichtsklausel enthält⁵, kann ein Konfliktfall vor ein Schiedsgericht gebracht werden. Diese Klausel ist der Schlüssel zur Durchsetzung des Abkommens, der es auch für seine Unterzeichner_innen rechtsverbindlich macht. Für Arbeitnehmer_innen gibt es einen Beschwerdemechanismus, in dem sie auf Brandschutz- und Gebäudesicherheitsmängel aufmerksam machen können und auch diese Beschwerden können bis hin zu einer Fabrikschließung führen.

KRITERIEN FÜR DEN ERFOLG DES ACCORDS (2013-2020)

Zusammenfassend lassen sich folgende Merkmale für den Erfolg des ACCORDs bestimmen: Die Governance-Struktur des ACCORDs hat für eine gleichberechtigte Beteiligung von Gewerkschaften und Beschäftigten gesorgt, d.h. die Gewerkschaften konnten trotz strukturell geringerer Kapazitäten die Arbeit des ACCORDs gleichberechtigt mitbestimmen. Auf Ebene der Fabriken war eine Vertretung von Arbeiter_innen vorgesehen. Der ACCORD war finanziell unabhängig, d.h. er konnte das von den Mitgliedsunternehmen zur Verfügung gestellte Geld selbständig verwalten. Weiterhin konnte der ACCORD die gesetzten Standards effektiv umsetzen, d.h. der ACCORD hat innerhalb des ersten Jahres bereits zur deutlichen Verbesserung von Gebäude-

und Brandschutzsicherheit beigetragen. Dies war möglich, weil die Inspektionen von qualifizierten Personen durchgeführt wurden, die unabhängig, weil allein dem ACCORD verpflichtet waren. Zudem hatte der ACCORD die Berechtigung, die Umsetzung von Nachbesserungen einzufordern und die Nicht-Umsetzung zu sanktionieren, bis hin zur Schließung von Fabriken. Weiterhin ist hervorzuheben, dass sich der ACCORD durch eine hohe Transparenz auszeichnete. Es waren sowohl alle Unternehmens-Mitglieder des ACCORDs öffentlich zugänglich, wie auch eine Liste aller vom ACCORD erfassten Fabriken. Die Auditberichte jeder Fabrik wurden auf der ACCORD-Webseite veröffentlicht. Die Beschäftigten in den ACCORD-Fabriken hatten Zugang zu einem niedrigschwelligen Beschwerdemechanismus, der Beschwerden über Missstände am Arbeitsplatz ermöglichte und zeitnah konkrete Verbesserungen für die Beschäftigten brachte. Weiterhin war der ACCORD als rechtsverbindlicher Vertrag zwischen Unternehmen („Brands“) und den Gewerkschaften abgeschlossen und mit einem formalisierten Konfliktlösungsmechanismus bis hin zu einem Schiedsverfahren für Auseinandersetzungen über die Pflichten der Unternehmen versehen.

ÜBERTRAGBARKEIT DES ACCORDS AUF ANDERE KONTEXTE?

Expert_innen bestätigen grundsätzlich die Übertragbarkeit des ACCORDs auf andere Bereiche der Arbeits- und Menschenrechte⁶. Es ist jedoch zu bedenken, dass ein solcher Standard wohl immer auf einen Produktions-/Industriesektor bezogen sein wird und möglicherweise auch regional beschränkt ist. Ein Branchenstandard, der eine gesamte Wertschöpfungskette unter allen denkbaren Menschenrechts- und Umweltaspekten weltweit erfasst, ist derzeit nur schwer vorstellbar.

Für einen staatlich anerkannten Branchenstandard sind unbedingt die folgenden Qualitätsmerkmale notwendig:

Messbare und Verbindliche Verpflichtungen

Die vereinbarten Standards müssen klar formuliert sein, d.h. es müssen klare Anforderungen und Ziele für die Mitglieder des Branchenstandards vereinbart werden. Zudem müssen klare Verantwortlichkeiten zu Umsetzung und Nachbesserungen festgelegt werden. Insbesondere muss die Verantwortung für die Finanzierung der Abhilfe- und Nachbesserungsmaßnahmen, die für die Umsetzung des Standards erforderlich sind, klar geregelt sein und maßgeblich bei den Unternehmen am Ende der Wertschöpfungskette liegen.

Gleichberechtigte Vertretung und Local empowerment

Die Governance Struktur muss eine gleichberechtigte Beteiligung von Gewerkschaften oder Vertreter_innen der betroffenen Menschen und Bevölkerungsgruppen sicherstellen. Aber auch das lokale Management der Produktionsstätten muss einbezogen werden. Bei

5 Unter dem Punkt „Governance“, Nr. 5 des ACCORDs heißt es: „Dispute resolution. Any dispute between the parties to, and arising under the terms of this Agreement shall first be presented to and decided by the SC, which shall decide the dispute by majority vote of the SC within a maximum of 21 days of a petition being filed by one of the parties. Upon request of either party, the decision of the SC may be appealed to a final and binding arbitration process. Any arbitration award shall be enforceable in a court of law of the domicile of the signatory against whom enforcement is sought and shall be subject to The Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (The New York Convention), where applicable. The process for binding arbitration, including, but not limited to, the allocation of costs relating to any arbitration and the process for selection of the Arbitrator, shall be governed by the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration 1985 (with amendments as adopted in 2006).“

6 <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13040.pdf>.

der Besetzung muss auf Geschlechterparität geachtet werden.

Unabhängigkeit des Branchenstandards von den Interessen seiner Mitglieder

Der Branchenstandard muss unabhängig von den Interessen der einzelnen Mitgliedsunternehmen sein. Dafür muss die Leitung des Branchenstandards unabhängig die Umsetzung und Arbeitsweise des Standards durchsetzen können und insbesondere so finanziert sein, dass die Leitung ein eigenes Budget unabhängig verwalten kann.

Effektive Umsetzung des Standards (Monitoring/ Durchsetzung)

Der Branchenstandard muss effektiv umgesetzt werden. Zum einen muss das Monitoring durch unabhängige und fachlich qualifizierte Personen durchgeführt werden, die allein dem Branchenstandard als Institution verpflichtet sind. Zum anderen müssen die Mitarbeitenden des Branchenstandards befugt sein, die Umsetzung des Standards und Nachbesserungsmaßnahmen einzufordern, und außerdem eine Nichtumsetzung ggfs. zu sanktionieren. Hierfür ist eine angemessene finanzielle Ausstattung des Branchenstandards unerlässlich.

Transparenz

Über den Stand der Umsetzung des Branchenstandards, wie auch über die vom Branchenstandard erfassten Unternehmen, Produktionsstätten oder Plantagen muss Transparenz bestehen. D.h. all diese Informationen zu den jeweiligen Unternehmen, inklusive der Auditberichte, Fortschrittsbericht und Arbeitnehmenden-Beschwerden, müssen öffentlich zugänglich sein.

Beschwerdemechanismen für Betroffene

Die Personen, die vom Branchenstandard betroffen sind bzw. hiervon profitieren sollen (Beschäftigte in Fabriken, Landarbeiter_innen, dörfliche Gemeinschaften), müssen die Möglichkeit haben, sich in unkomplizierten Verfahren über Verstöße gegen den Standard beschweren zu können. Ihre Beschwerde muss zügig und fair behandelt werden, ohne dass die Beschwerdeführer_innen direkte oder indirekte Nachteile befürchten müssen. Insbesondere geschlechtsspezifische Benachteiligungen müssen verhindert werden.

Konfliktlösungsmechanismus für Mitgliedsorganisationen

Konflikte zwischen den Mitgliedern des Branchenstandards über die Umsetzung dieses Standards müssen einem klar strukturierten Konfliktlösungsmechanismus zugeführt werden. Da der Branchenstandard rechtsverbindlich ist, muss eine (schieds-)gerichtliche Entscheidung über Konflikte vorgesehen werden.

ÜBER DIE AUTORINNEN

Dr. Miriam Saage-Maaß ist stellvertretende Legal Director des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in Berlin, wo sie das Programm »Wirtschaft und Menschenrechte« leitet. Sie hat unter anderem an Verfahren gegen Unternehmen wie KiK und Lidl wegen der Ausbeutung von Arbeiter_innen in Pakistan und Bangladesch gearbeitet.

Franziska Korn ist Referentin für Wirtschaft und Menschenrechte in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Zuvor leitete sie das Büro der FES in Bangladesch mit Sitz in Dhaka.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Jochen Steinhilber | Leiter Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7410 | Fax: +49-30-269-35-9246

<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen | Kontakt:

Christiane.Heun@fes.de

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

GLOBALE POLITIK UND ENTWICKLUNG

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken,

Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Wirtschaft und Menschenrechte – Gute Arbeit weltweit«, verantwortlich: Franziska Korn, franziska.korn@fes.de

VOM ACCORD LERNEN?

Erfahrungen aus Bangladesch für die deutsche Debatte



2013 stürzte das Fabrikgebäude Rana Plaza in Bangladesch ein. 1.134 Menschen starben. Der Einsturz hat das Versagen freiwilliger Unternehmensverantwortung und ihrer Monitoringinstrumente deutlich gemacht. Als Folge wurde ein internationales Abkommen zur Gebäude- und Brandschutzsicherheit ins Leben gerufen: der *Bangladesh ACCORD on Fire and Building Safety*. Bis heute gilt er in seiner ursprünglichen Form als eines der erfolgreichsten internationalen Abkommen. Der ACCORD ist eine rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen transnationalen Unternehmen der Modeindustrie und internationalen sowie nationalen Gewerkschaften mit dem Ziel, auf eine sichere und gesunde Bekleidungs- und Textilindustrie in Bangladesch hinzuarbeiten.



Ein zentraler struktureller Unterschied zwischen dem ACCORD und früheren CSR-Initiativen besteht darin, dass das Abkommen die Form eines rechtsverbindlichen Vertrages hat, der Käufer_innen aus dem Globalen Norden direkt mit den Vertreter_innen der Arbeiter_innen aus dem globalen Süden in ihren Lieferketten verbindet und die Unternehmen auf konkrete Verbesserungsmaßnahmen verpflichtet. Der Erfolg beruht auf verschiedenen Kriterien wie der Governance-Struktur, der Möglichkeit bei Nicht-Umsetzung zu sanktionieren, dem Zugang zu niedrigschwelligen Beschwerdemechanismen und der hohen Transparenz. Die verbindliche Schiedsgerichtsklausel ist der Schlüssel zur Durchsetzung des Abkommens.



Expert_innen bestätigen grundsätzlich die Übertragbarkeit auf andere Bereiche der Arbeits- und Menschenrechte. Aus den Erfahrungen mit dem ACCORD lassen sich verschiedene Qualitätsmerkmale für einen erfolgreichen staatlich anerkannten Branchenstandard ableiten:

- Messbare und verbindliche Verpflichtungen
- Gleichberechtigte Vertretung/Local empowerment
- Unabhängigkeit des Branchenstandards von den Interessen seiner Mitglieder
- Effektive Umsetzung des Standards
- Transparenz
- Beschwerdemechanismen für Betroffene und Konfliktlösungsmechanismus für Mitgliedsorganisationen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/weltwirtschaft-und-unternehmensverantwortung/wirtschaft-und-menschenrechte/>