

Studien zum Arbeitsrecht und zur Arbeitsrechtsvergleichung

Band 27

Elisa Theresa Hauch

International Framework Agreements

Hintergrund, Rechtsnatur und Justiziabilität

§ 1 International Framework Agreements – Neue Wege im Sozialen Dialog

I. Transnationale Unternehmen, nationales Arbeitsrecht

November 2012: In Bangladesch brennt eine Textilfabrik, 112 Menschen sterben.¹ April 2013: In Bangladesch bricht eine Textilfabrik zusammen, über 400 Arbeiterinnen sterben.² In den Medien kursieren die Namen der Auftragsfirmen: C&A, Gap, KIK, Benetton, Primark und andere.³ Es handelt sich um namhafte europäische und nordamerikanische Modeketten, die in dem Entwicklungsland für den westlichen Verbrauchermarkt produzieren lassen.⁴ Die angeprangerten Unternehmen delegieren die Schuld wahlweise an den Zulieferer, auf den sie keinen Einfluss ausüben können, oder an die Konsumenten, die nach billig produzierter Mode verlangen.

Die Vielzahl solcher Meldungen verbietet die Annahme tragischer Einzelfälle; vielmehr legt sie strukturelle Missstände nahe. Genauso wenig handelt es sich um ein branchenspezifisches Problem der Textilproduktion. Vergleichbare Vorkommnisse und die dahinterliegenden Strukturen und Interessenlagen sind etwa genauso in der Lebensmittelproduktion und in der Schwerindustrie zu finden.⁵

1 „Geiz tötet“ von Gisela Burckhardt, DIE ZEIT vom 2.5.2013, 11.

2 „Geiz tötet“ von Gisela Burckhardt, DIE ZEIT vom 2.5.2013, 11.

3 Pressemitteilung vom 10.5.2013 der Kampagne für saubere Kleidung, abrufbar unter <http://www.saubere-kleidung.de/index.php/eilaktionen/faelle/270-pm-rana-abkommen-unterzeichnen>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013; aufgegriffen etwa in „Der Druck auf Modemarken steigt“ von Monika Pilath über zeit.de vom 10.5.2013, abrufbar unter <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-05/Banladesch-Petitionen-Brandschutz>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013.

4 dpa-Meldung über zeit.de vom 28.04.2013 unter <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-04/bangladesch-festnahmen-textilfabrik>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013.

5 lange stand etwa Chiquita aufgrund fataler Arbeitsbedingungen im Fokus der Öffentlichkeit, siehe „Chiquita-Going Green or Greenwashing Corporate Crime?“ von Michael Jessen über organicconsumers.org vom 6.2.2001, abrufbar unter <http://www.organicconsumers.org/Organic/chiquita.cfm>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013 oder „Vom bösen Ausbeuter zum guten Unternehmer“ von Timo Lindemann über stern.de vom 19.10.2005, abrufbar unter <http://www.stern.de/wirtschaft/news/unternehmen/chiquita-vom-boesen-ausbeuter-zum-guten-unternehmer-547996.html>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013.

Auch sind mangelnde Sicherheitsvorkehrungen und schlechte Arbeitsbedingungen nur eine Facette einer Arbeitswelt, in der Arbeitnehmerrechte und -bedürfnisse konsequent ausgeblendet werden. Gründe für das weltweite Phänomen sind ein immer stärkerer Wettbewerbs- und Kostendruck, der Massenproduktion und eine Aufsplittung der Produktionsverfahren befördert. Unternehmerische Sozialverantwortung zerstreut sich – bildlich und im Wortsinn. Eine Entwicklung, die zugleich Motor und Produkt des Globalisierungsprozesses ist.

Ein Globalisierungsprozess, der in Wirtschaft und Politik ungleich schnell voranschreitet. Während Unternehmen sich global orientieren und die Vorzüge einer zusammenwachsenden Welt für sich zu nutzen wissen, hat die weltweite Entwicklung die einzelnen Staaten überholt. Sie haben die Internationalisierung vor Augen und bleiben doch im nationalen Denken verhaftet. Sie klammern sich an ihren Hoheitsanspruch und verhindern auf diese Weise international bindende Regelungen, die die Unternehmen in die Verantwortung zwingen.⁶

Dabei ist dieser Hoheitsanspruch längst in Frage gestellt. Das passiv reagierende Handeln der Staaten führt zu einer Umkehrung des Machtverhältnisses von Unternehmen und Staat. Wenn Unternehmen heute transnational agieren können, kommt der Rechtsordnung eines auf sein Staatsgebiet begrenzten Nationalstaats allenfalls Angebotscharakter zu. Solange ein international einheitliches Arbeitsstatut fehlt, werden sich Unternehmen den zwingenden Vorschriften durch freie Standortwahl entziehen können. Die Staaten finden sich im gegenseitigen Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze wieder.⁷

Das Ergebnis lässt sich an Meldungen, wie denen aus Bangladesch ablesen, die stellvertretend für zahlreiche ähnliche Berichte aus Schwellen- und Entwicklungsländern, den Produktionsstätten der Welt, stehen. Bei der Forderung nach Abhilfe und weltweiter Sicherung sozialer Mindestarbeitsstandards ist der Ruf nach dem Staat auffällig leise. Vielmehr wendet sich die öffentliche Debatte neben Apellen an die Verbraucher, ihr Konsumverhalten nach sozialen Belangen und an Nachhaltigkeitsgedanken auszurichten, direkt an die Unternehmen: Grenzüberschreitend agierende Unternehmen sollen ihrer Sozialverantwortung gerecht werden, Selbstverpflichtungen eingehen und diese einhalten.⁸

6 ganzer Absatz nach Krebber EuZA 2008, Teil 1, 141.

7 Ganzer Absatz nach Krebber EuZA 2008, Teil 1, 141, 141f.

8 ‚Geiz tötet‘ von Gisela Burckhardt, DIE ZEIT vom 2.5.2013, 11; Sibylle Haas über sueddeutsche.de vom 5.5.2013, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/textilindustrie-in-bangladesch-blut-klamotten-aus-arbeit-ohne-wuerde-1.1664831>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013; Stefan Kuzmany über spiegel.de vom 27.11.2012,

II. Verbindliches Recht aus freiwilliger Selbstverpflichtung

Die International Framework Agreements (IFA), Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind ein Instrument unternehmerischer Selbstverpflichtung, – jedoch nicht nur. Es kann zugleich von einer gesellschaftspolitischen Initiative gesprochen werden, insofern als die IFA maßgeblich auf das Engagement globaler Gewerkschaften zurückgehen. Hierin liegen eine definitorische Besonderheit und ein Abgrenzungsmerkmal der Rahmenvereinbarungen gegenüber einseitigen Verhaltenskodizes: IFA werden im Dialog der Vertragspartner verhandelt. Sie sind durch Beidseitigkeit geprägt.⁹ Vertragspartner sind multinationale Unternehmen und globale Gewerkschaften.¹⁰

Während das Instrument der einseitigen Verhaltenskodizes bereits etablierter Teil der Unternehmenskultur ist und eine entsprechende Beachtung in der Rechtsliteratur gefunden hat,¹¹ ist die Selbstbindung der Unternehmen über IFA eine neuere, vor allem aber rechtlich weitgehend unbeleuchtete Erscheinung.¹² Politisch sind die Bedeutung und das Potenzial der IFA dagegen erkannt. Ein Zeugnis ist das intensive Engagement, mit dem sich die Europäische Union dem Instrument seit 2008 widmet.¹³ Die politische Aufmerksamkeit scheint gut

abrufbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/kommentar-zum-brand-in-textilfabrik-brennende-gier-a-869609.html>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013.

- 9 zur besonderen Struktur der IFA und deren Bedeutung für den Erfolg der vereinbarten Ziele siehe auch Kocher WSI-Mitteilungen 4/2008, 198, 198ff.
- 10 Eine weitere Definition, die auch die Europäische Union verwendet, subsumiert alle zweiseitigen Vereinbarungen unter den Begriff der Internationalen Rahmenabkommen. Über die Abkommen zwischen globalen Gewerkschaften und transnational agierenden Unternehmen hinaus, werden so auch die Verträge, die mit europäischen Betriebsräten verhandelt werden, erfasst. Diese weisen regelmäßig jedoch keinen internationalen Anwendungsbereich auf und haben nach Ziel und Aufgabe der Europäischen Betriebsräte eine andere Regelungsrichtung. Die Arbeit beschäftigt sich deshalb allein mit den IFA im engeren Sinn, die Instrument der globalen Gewerkschaften und Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung sind. Eingehendere Untersuchungen zu IFA im weiteren Sinne finden sich im Report – Expert Group – Transnational Company Agreements vom 31.1.2012 abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214>, zuletzt abgerufen: 11.7.2013.
- 11 siehe eingehend: Meyer NJW 2006, 3605; Borgman NZA 2003, 352; Fahrig NJOZ 2010, 975.
- 12 Thüsing RdA 2010, 78 mit einer Zusammenstellung der bisherigen Veröffentlichungen zum Thema IFA.
- 13 mit dem Arbeitsdokument ‘The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration’ (SEC(2008) 2155) und einer Analyse

begründet: Die IFA heben die Bemühungen um nichtstaatliche Sicherung und Festschreibung von Arbeitnehmerrechten und Grundsätzen unternehmerisch verantwortungsvollen Handelns auf eine neue Ebene. Die Einbeziehung eines Verhandlungspartners aus dem Interessenkreis der Arbeitnehmer gibt den formulierten Normen eine neue Legitimationsquelle und verleiht dem unternehmerischen Engagement Glaubwürdigkeit.¹⁴ Gerade dieses Unterscheidungsmerkmal ist es auch, das dem Institut eine andere rechtliche Qualität gibt, die zu einer unterschiedlichen rechtlichen Bewertung führen muss.

III. Rahmen der Untersuchung

Neben der Bestandsaufnahme zum Instrument der IFA und der Analyse der bestehenden Texte, widmet sich die Dissertation im Schwerpunkt der Frage nach der rechtlichen Qualität und Bewertung der IFA. Die Komplexität der Antwort ergibt sich wesentlich aus zwei Punkten: Die IFA haben oftmals den Anspruch grenzüberschreitender Wirkung, was grundlegend die Frage nach dem anzuwendenden Recht aufwirft. Die rechtlichen Besonderheiten der IFA lassen eine Subsumtion unter die bestehenden Kollisionsnormen nicht unproblematisch erscheinen. Es muss untersucht werden, inwieweit bekannte Handlungsformen des Arbeitsrechts, die in rechtlicher Nähe zu den IFA stehen, als Referenz herangezogen werden können.¹⁵

Die bestehenden international privatrechtlichen Normen können damit nur Ausgangs- und Anhaltspunkt einer wissenschaftlichen Untersuchung der anzuwendenden Rechtsgrundlage sein, will man dem Institut gerecht werden und seine Rechtsnatur erfassen.¹⁶ Diese kann darauf aufbauend bestimmt werden.

Das zweite Merkmal, das die IFA an rechtlicher Komplexität gewinnen lässt und die Überlegung nahe legt, ihre Rechtswirkungen nicht allein innerhalb der Vertragsverhältnisse zu suchen, liegt in der Tatsache begründet, dass sie sich regelmäßig an einen breiteren Kreis richten: Über den relativ engen Kreis der Verhandlungspartner hinaus werden Arbeitnehmer und Zulieferer eingebunden. Die Veröffentlichung der Vereinbarungen als Teil der Unternehmensdarstellung spricht Kunden an und fordert Wettbewerber heraus. Die Unternehmen erwecken

existierender IFA (European Commission: Mapping of transnational texts negotiated at corporate level, EMPL F2 EP/bp 2008 (D) 14511) wurde 2008 die Einsetzung einer Sachverständigengruppe angekündigt; siehe ausführlicher § 2 I.1.a.

14 Thüsing RdA 2010, 78, 79.

15 Krebber EuZA 2008, Teil 2, 315, 329; Thüsing RdA 2010, 78, 91.

16 Krebber EuZA 2008, Teil 2, 315, 324.

und beanspruchen Vertrauen – ein Anknüpfungspunkt für Rechtsfolgen in fast allen Rechtsordnungen und Ausgangspunkt des Untersuchungsschwerpunktes dieser Arbeit.¹⁷

Für den Schutz der Kundeninteressen, der arbeitnehmerspezifischen Interessen und der Interessen der Wettbewerber über das Schuld-, Delikts-, Arbeits- und Wettbewerbsrecht hinaus ist die entscheidende Frage, ob die IFA sich in ihrer Rechtsnatur und nach der tatsächlichen Praxis unter die Rechtsbegriffe der Ordnungen fügen oder zumindest im Wege der Auslegung davon erfasst sein müssen.

Die Antwort auf diese Fragen betrifft nicht nur unmittelbar die angesprochenen Personenkreise. Sie gewinnt ihre Bedeutung vor allem, indem sie mittelbare Wirkungen auf die Praxis der IFA nahe legt und dadurch eine Aussage zur mittelfristigen Entwicklung des Instruments zulässt: Folgt aus der Verantwortung eine Haftung der Unternehmen, wird dieser Umstand unweigerlich Auswirkung auf die weitere Ausbreitung und inhaltliche Entwicklung des Instruments nichtstaatlicher Rechtsetzung haben.¹⁸ In Anbetracht der eingangs dargestellten Verflechtung mit der staatlichen Rechtsetzung und der Frage eines völkerrechtlichen Arbeitsrechts wird die politische Dimension der Frage erkennbar.

17 zu Vertrauen als Anknüpfungspunkt für Rechtswirkungen: Glinski in Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen, 187, 194.

18 zum Zusammenhang Kenny in 27 NW. J. INT'L L. & BUS, 453, 472; Kocher in Responsible Business, 67, 82.