

*Sabrina Zajak/Eva Kocher*

## Die Selbstregulierung von Arbeits- und Sozialstandards in transnationalen Wertschöpfungsketten – Rechtsschutz in privaten Beschwerdeverfahren?<sup>1</sup>

### *1. Private Selbstregulierung in transnationalen Wertschöpfungsketten*

#### a) Instrumente der Corporate Social Responsibility

Globale Wertschöpfungsketten werfen gravierende Herausforderungen für die Regulierung auf: Arbeits- und Lebensbedingungen im globalen Süden sind oft höchst prekär; Standards und Normen des nationalen Rechts vor Ort werden, soweit sie auf dem Papier bestehen, oft nicht in die Praxis umgesetzt. Das (Arbeits-)Völkerrecht erfasst privat organisierte Unternehmen bis heute nicht als Adressaten; die UNO hat für die Verantwortung privater Unternehmen für Menschenrechte zwar Richtlinien, aber keine verbindlichen Normen erlassen.<sup>2</sup>

Transnationale Unternehmen, die global Markenprodukte vertreiben, haben dank der kontinuierlichen Thematisierung und Skandalisierung durch zivilgesellschaftliche Organisationen private Regelwerke entwickeln, z.T. getrieben durch das Eigeninteresse am Management ihres guten Rufs, z.T. lediglich getrieben durch Sogeffekte der Finanzmärkte oder Forderungen ihrer Auftraggeber und Abnehmer.<sup>3</sup> Auf solche Formen der privaten Selbstregulierung, z.B. durch Verhaltenskodizes (Codes of Conduct<sup>4</sup>), setzt auch die ILO seit längerer Zeit.<sup>4</sup> Andere internationale Organisationen fördern ebenfalls

1 Es handelt sich um eine durch rechtssoziologische Überlegungen erweiterte Version von Zajak, *Recursivity and workers' voice. Channels for workers' voice in the transnational governance of labour rights?*, Global Policy 2017, DOI:10.1111/1758-5899.12465 (erscheint demnächst).

2 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen ‚Schutz, Achtung und Abhilfe‘ (Anhang des abschließenden Berichts des Sonderbeauftragten an den Menschenrechtsrat (A/HRC/17/31)); der UN-Menschenrechtsrat hat die Leitprinzipien in seiner Resolution 17/4 vom 16. Juni 2011 verabschiedet; siehe z.B. Sofia Massoud, *Die Guiding Principles on Business and Human Rights: eine absehbar begrenzte UN-Agenda*, KJ 2013, 7 ff., und weitere Beiträge des Schwerpunkts; Jochen von Bernstorff, *Business and Human Rights: On the Expansion of International Human Rights Obligations to Abusive Corporate Practices*, in: Christina Binder/Harald Eberhard/Konrad Lachmayer/Gregor Ribarov/Gregor Thallinger (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility and Social Rights*, Baden-Baden 2010, 33 ff.

3 Zu den Dynamiken Eva Kocher, *Corporate Social Responsibility – Instrumente zur Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen*, WSI-Mitt. 2008, 198 ff.; Eva Kocher, *Corporate Responsibility und transnationales Arbeitsrecht*, in: Callies (Hrsg.), *Transnationales Recht. Stand und Perspektiven*, Tübingen 2014, 479 ff.

4 Eva Kocher, *Private standards in the North – effective norms for the South?*, in: Peters/Koechlin/Förster/Fenner Zinkernagel (Hrsg.), *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge 2009, 409 ff.

freiwillige Initiativen der Wirtschaft (z.B. UN Global Compact).<sup>5</sup> Dahinter steht nicht zuletzt die Hoffnung, die transnationalen Unternehmen könnten als mögliche Hebel für eine allmähliche Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen auf globaler Ebene wirken, indem sie Lern- und Feedback-Kreisläufe anstoßen.<sup>6</sup>

Dass die private Selbstregulierung genauso wenig wie staatliche Regulierung von selbst dazu führt, dass sich Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessern, darf jedoch als bekannt vorausgesetzt werden.<sup>7</sup> Und immerhin: Einige Unternehmen, die es ernst meinen (z.B. weil sie eine Marke haben, die vor Reputationsverlust zu schützen ist, weil sie unter Beobachtung transnationaler zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit stehen oder auch weil ihre Gründer eine politische Agenda verfolgen), haben im Rahmen der Selbstregulierung eigene Mechanismen zur Kontrolle entwickelt, die vor allem in Auditierung und Zertifizierung einschließlich des „Monitoring“ von Betriebsstätten bestehen.<sup>8</sup>

## b) Transnationales Recht?

Während die transnationale „lex mercatoria“ Schieds- und Schlichtungsmechanismen nutzt, die es rechtfertigen, von transnationalem „Recht“ zu sprechen,<sup>9</sup> weisen die Durchsetzungsinstrumente der transnationalen Selbstregulierung von Sozial- und Arbeitsstandards deutliche Defizite aus. Am offensichtlichsten: Sehr häufig sind die Auditor\*innen alles andere als unabhängig, sondern im Gegenteil mindestens finanziell abhängig von Wirtschaftsunternehmen (meist von den transnationalen Unternehmen aus Europa und den USA).<sup>10</sup> Und selbst wenn Auditor\*innen unabhängig und bemüht sind: Die Arbeit-

5 Tim Bartley, Transnational governance as the layering of rules. Intersections of public and private standards, *Theoretical Inquiries in Law* 12 (2011), 517 ff.; Ludger Pries/Martin Seeliger, Work and Employment Relations in a Globalized World: The Emerging Texture of Transnational Labour Regulation, *Global Labour Journal* 4 (2013), 26 ff.; Ludger Pries, *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt*, Wiesbaden 2010.

6 Ausführlich zu einem solchen Regulierungsmodell des „ratcheting up“: Charles Sabel/Dara O'Rourke/Archon Fung, *Ratcheting Labor Standards. Regulation for Continuous Improvement in the Global Workspace*, New York 2000, <http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/Ratcheting%20Labor%20Standards.pdf> (Abruf: 16.6.2017).

7 Vgl. Stephanie Barrientos/Sally Smith, Do Workers Benefit from Ethical Trade? Assessing Codes of Labour Practice in Global Production Systems, *Third World Quarterly* 28 (2007), 713 ff.; Richard M. Locke, *The Promise and Limits of Private Power. Promoting Labour Standards in a Global Economy*, Cambridge 2013; Niklas Egels-Zandén/Henrik Lindholm, Do works of conduct improve worker rights in supply chains? A study of Fair Wear Foundation, *Journal of Cleaner Production* 107 (2014), 31 ff.

8 Ausführlich Pries (Fn. 5), 221 ff.

9 Siehe insbesondere die Beiträge in Calliess (Fn. 3).

10 Klaus Dingwerth, Private transnational governance and the developing world. A comparative perspective, *International Studies Quarterly* 52 (2008), 607-634; Niklas Egels-Zandén/Jeroen Merk, Private regulation and trade union rights: why codes of conduct have limited impact on trade union rights, *Journal of Business Ethics* 123 (2013), 1-13; Luc Fransen, Multi-stakeholder Governance and Voluntary Programme Interactions: Legitimation Politics in the Institutional Design of Corporate Social Responsibility, *Socio-Economic Review* 10 (2012), 163-192; Sabel/O'Rourke/Fung (Fn. 6); Richard Locke/Thomas Kochan/Monica Romis/Qin Fei, Beyond corporate codes of conduct. Work organization and labour standards at Nike's suppliers, *International Labour Review* 2007, 21 (23); mit Regulierungsvorschlägen: Cynthia Estlund, *Regoverning the workplace. From self-regulation to co-regulation*, New Haven 2010, 203 ff.; Carolijn Terwindt/Miriam Saage-

nehmer\*innen im globalen Süden, um deren Interesse und Rechte es in der Sache doch geht, sind praktisch nicht beteiligt. Die sozialwissenschaftliche Forschung interessiert sich deshalb zunehmend dafür, wie die Beteiligung von Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften zur Effektivität transnationaler Selbstregulierung beitragen kann.<sup>11</sup>

Beim Vergleich mit (staatlichem) „Recht“ zeigt sich darüber hinaus ein zweites Defizit. Rechtsnormen stellen einen Konnex zwischen Legitimität in der Standardsetzung und Autorität in der Durchsetzung her;<sup>12</sup> im Recht verbindet sich eine bestimmte diskursive Praxis mit einem spezifischen Handlungssystem zu einem Regime. Rechtliche Regimes gewährleisten eine Verantwortungskette zwischen Rechtsetzung, der Anwendung auf den Einzelfall und der Rechtsdurchsetzung.<sup>13</sup> Nicht zufällig wird deshalb der Rechtscharakter der als transnational anerkannten „lex mercatoria“ in der Regel mit den Mechanismen und Wirkungen der transnationalen Schiedsgerichtsbarkeit begründet.<sup>14</sup> Es geht in einem rechtlichen Regime eben auch und gerade darum, Praxis in Verfahren zu institutionalisieren, damit sie zu einem selbstreferentiellen System werden bzw. ein institutionalisiertes Gedächtnis gewinnen können. In einem transnationalen Rechtssystem könnten theoretisch sogar private Audit-Unternehmen oder andere transnationale Institutionen die Rolle der externen Durchsetzungsinstitutionen übernehmen.<sup>15</sup>

In diesem Kontext interessieren wir uns im Folgenden für private Beschwerdemechanismen: In welcher Weise sind sie institutionalisiert? Können sie im Rahmen der privaten Selbstregulierung funktionale Äquivalente eines subjektiven Rechtsschutzes von Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften darstellen?

Maass, Liability of social auditors in the textile industry, Bonn/Berlin 2016; zu konkreten Problemen in der Praxis siehe auch Gisela Burckhardt (Hrsg.), Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Bonn/Berlin 2011, 114 ff.; diese Interessen motiviert auch z.T. das große Forschungsinteresse zu Audits (Nina Ascoly/Ineke Zeldenrust, ‘Considering complaint mechanisms’ An Important Tool for Code Monitoring and Verification, Amsterdam 2003, 1 (4)).

- 11 Mark Anner, Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains, *Politics & Society* 40 (2012), 609-644; Egels-Zandén/Merk (Fn. 10); Jimmy Donaghey/Juliane Reinecke, When Industrial Democracy meets Corporate Social Responsibility: A Comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as Responses to the Rana Plaza Disaster, *British Journal of Industrial Relations* 2017, 1 ff.
- 12 Vgl. Michael Zürn/Mathias Koenig-Archibugi, Conclusion II: Modes and Dynamics of Global Governance, in: Michael Zürn/Mathias Koenig-Archibugi (Hrsg.), *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, New York 2006, 236 (243); vgl. auch Ulrich Mückenberger, Demokratische Einhegung der Globalisierung? Neue Akteurskonstellationen bei universellen Normbildungsprozessen, *KJ* 2010, 38 („voice-entitlement-nexus“).
- 13 Galf-Peter Calliess/Peer Zumbansen, *Rough consensus and running code. A theory of transnational private law*, Oxford 2012, 112 ff. („legislating, adjudicating and enforcing“).
- 14 Galf-Peter Calliess: *Transnationales Handelsvertragsrecht. Private Ordnung und staatlicher Rahmen*, in: Zangl/Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung. Baustein für Global Governance?*, Bonn 2004, 160 ff., 165 ff., 173 ff.
- 15 Insofern verweist auch auf das Vorbild der gesellschaftsrechtlichen Prüfung Estlund (Rn. 10), 150 ff.

## 2. Beschwerdemechanismen als Möglichkeit der Arbeitnehmer\*innenbeteiligung in transnationalen Wertschöpfungsketten

Auditierung und Monitoring haben sich in der Vergangenheit systematisch als ungeeignet erwiesen, um gerade Verstöße gegen Gewerkschaftsrechte aufzudecken.<sup>16</sup> Allerdings können Arbeiter\*innen und Gewerkschaften auch proaktiv ihre Rechte einfordern.

Die Bedeutung einer Arbeitnehmer\*innenbeteiligung in den transnationalen Arbeitsbeziehungen wird bisher vor allem unter drei Perspektiven diskutiert: Erstens kann die Anhörung und Beteiligung von Arbeitnehmer\*innen eine wichtige Rolle im Rahmen von Auditierungs- und Monitoringprozessen spielen, wenn diese unabhängig und effektiv angelegt sein sollen (ein „top-down“-Verfahren).<sup>17</sup> Zweitens wird aktivistischer Widerstand gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen, insbesondere Streiks und andere kollektive Handlungsformen, als autonome Möglichkeit genutzt, Ausbeutung in einem globalen Zusammenhang zu bekämpfen (ein „bottom-up“-Verfahren).<sup>18</sup> Und drittens nutzen Gewerkschaften zunehmend transnationale Hebel, indem sie Verbindungen zu Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen aufbauen, über die transnationale Unternehmen im globalen Norden mobilisiert werden können, um Druck in betrieblichen Prozessen vor Ort im Süden aufzubauen.<sup>19</sup>

Daneben gibt es einen weiteren Weg, Rechte transnational einzufordern, der bisher allerdings empirisch weniger erforscht ist: Beschwerdemechanismen im Kontext von transnationaler Selbstregulierung, auf die sich dieser Beitrag fokussiert. Dabei gelten in der breiteren Debatte um „Wirtschaft und Menschenrechte“ Beschwerdemechanismen als Schlüssel für eine effektivere und demokratischere transnationale Regulierung.<sup>20</sup> In Be-

16 Vgl. Anner (Fn. 11) in einer Analyse der Ergebnisse von 805 Betriebsaudits der FLA; Egels-Zandén/Lindholm (Fn. 7) vermuten in ihrer Evaluation von Auditdaten der Fair Wear Foundation, dass solche Verfahren ungeeignet sind, diese Verstöße zu identifizieren.

17 Locke (Fn. 7); Anner (Fn. 11).

18 Mark Anner, Labor control regimes and worker resistance in global supply chains, *Labor History* 56 (2015), 292-307; Chris king-chi Chan, Constrained labour agency and the changing regulatory regime in China, *Development and Change* 45 (2014), 685-709; Ben Selwyn, Beyond firm-centrism: re-integrating labour and capitalism into global commodity chain analysis”, *Journal of Economic Geography* 2012, 1-22; Sabrina Zajak et al., Networks of Labour: Collective Action across Asia and Beyond, Einführung zu *Development and Change Special Forum Debate* (erscheint in Kürze), 2017.

19 Frank den Hond/Frank de Bakker, Boomerang politics. How transnational stakeholders impact multinational corporations in the context of globalization, in: Adam Lindgreen et al. (Hrsg.), *A Stakeholder Approach to Corporate Social Responsibility: Pressures, Conflicts, Reconciliation*, Aldershot 2012; Sabrina Zajak, Pathways of influence: Transnational activism and labor rights in China, in: Bieler et al. (Hrsg.): *Labour and Transnational Action in Times of Crisis*, London/New York 2015, 171-187; Frank den Hond et al., A Strategic-Interaction Analysis of an Urgent Appeal System and Its Outcomes for Garment Workers, in: *Mobilization: An International Quarterly*, Vol. 19 (2014), 83-112.

20 John Gerard Ruggie, Hierarchy or Ecosystem? Regulating Human Rights Risks of Multinational Enterprises, in: Rodríguez-Garavito (Hrsg.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, Cambridge 2016; Karin Lukas et al., *Corporate Accountability: The Role and Impact of Non-Judicial Grievance Mechanisms*, Cheltenham 2016; Axel Marx, Private Transnational Governance, Legitimacy and Dispute Settlement. A Configurational Analysis of Private Certification Systems, Leuven 2012; siehe auch May Miller-Dawkins/Kate MacDonald/Shelley Marshall, Beyond Effectiveness Criteria: The Possibilities and Limits of Transnational Non-Judicial Redress Mechanisms, 6.11.2016, <http://corporateaccountabilityresearch.net/njm-report-i-beyond-the-uns->

zug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen haben sie eine besondere Bedeutung; Zu den internationalen Kernarbeitsnormen gehört schließlich zentral die Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit, also Gewerkschaftsrechte, die eine kontinuierliche Einflussnahme von Arbeitnehmer\*innen auf Arbeit ermöglichen sollen. Bisherige Studien zu transnationalen Beschwerdeverfahren fokussieren sich auf den Vergleich des institutionellen Designs der Beschwerdeverfahren, ohne jedoch auf deren Nutzung oder Verfahrensergebnisse einzugehen.<sup>21</sup> Oder sie beschränken sich auf die Konfliktlösungsverfahren im Rahmen mancher National Contact Points (NCP) der OECD-Guidelines,<sup>22</sup> was einen erheblichen Anteil der Arbeiter\*innen im Globalen Süden ausschließt.

Im Folgenden untersuchen wir anhand des Beispiels einer Multistakeholder-Initiative, der Fair Labour Association, drei verschiedene transnationale Beschwerdeverfahren.

### 3. Beschwerdemechanismen in Multistakeholder-Netzwerken am Beispiel der Fair Labour Association

Gegenstand unserer Untersuchung sind Beschwerdemechanismen, die die Fair Labour Association (FLA) entwickelt hat; diese Organisation ist eine der Vorreiter\*innen beim Versuch gewesen, private Selbstregulierung und ein entsprechendes Label für die Textilindustrie in einem transnationalen Multistakeholder-Kontext zu entwickeln.

Multistakeholderorganisationen haben als Institutionen transnationaler Governance Karriere gemacht.<sup>23</sup> In ihnen arbeitet eine Vielzahl von Stakeholdern, Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, NGOs und oft auch Regierungen und internationale Organisationen zusammen, um Regeln und Standards für private Selbstregulierung in einem transnationalen Kontext zu entwickeln. In der Textilindustrie gibt es mehrere Multistakeholderorganisationen: Ethical Trading Initiative (ETI), Business Social Compliance Initiative (BSCI), World Wide Responsible Apparel Production (WRAP), Fair Wear Foundation (FWF), Worker's Rights Consortium (WRC) – und, als älteste Initiative, die Fair Labor Organization (FLA).<sup>24</sup>

Die FLA wurde 1999 in den USA als Nicht-Regierungs-Organisation in einer Kooperation von Firmen wie Adidas, Nike und Puma mit Hochschulen wie der Princeton University und einer Reihe von NGOs (z.B. Human Rights First oder die Global Fairness Initiative) gegründet.<sup>25</sup> Gewerkschaften sind im Vorstand nicht vertreten. Die FLA steht insofern zwischen Initiativen, in denen Wirtschaftsinteressen dominieren (z.B. BSCI und

effectiveness-criteria/ (letzter Abruf: 8.5.2017); vgl. auch Robert Grabosch/Christian Scheper, Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Politische und rechtliche Gestaltungsansätze, Bonn/Berlin 2015, 10 ff.

21 Marx (Fn. 20 ); Axel Marx/Jan Wouters, Redesigning Enforcement in Private Labor Regulation. Will it work?, International Labour Review 2015, 1-28.

22 Galf-Peter Callies/Moritz Renner, From Soft Law to Hard Code. The Juridification of Global Governance, Ratio Juris 22 (2009); zu den seit der Revision von 2011 vorgesehenen Beschwerde- und Schlichtungsverfahren siehe auch Britta Utz, Update oder Upgrade? Eine Bilanz zur Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Bonn 2011, 8 ff.

23 Dorothee Baumann-Pauly et al., Industry-Specific Multi-Stakeholder Initiatives that Govern Corporate Human Rights Standards–Legitimacy Assessments of the Fair Labor Association and the Global Network Initiative, UNSW Law Research Paper, No. 2015-12, 1-40.

24 Fransen (Fn. 10).

25 FLA, Affiliates, 2015.

WRAP),<sup>26</sup> und solchen, die von sozialen Bewegungen und Organisationen getragen sind und in denen Gewerkschaften und NGOs eine entscheidende Rolle spielen (z.B. FWF, ETI, WRC).<sup>27</sup>

Die FLA führt Auditierung und Monitoring in der Wertschöpfungskette ihrer Mitgliedsfirmen durch, d.h. in deren Zulieferunternehmen im globalen Süden. Sie erfasst damit ungefähr 5000 Betriebe in 60 Ländern und insgesamt 3,7 Millionen Arbeitnehmer\*innen. Die Einhaltung des FLA-Kodex in den Fabriken der Zulieferer von FLA-Mitgliedern wird insbesondere dadurch kontrolliert, dass die FLA unabhängige Audit-Unternehmen beauftragt,<sup>28</sup> die nach einem Zufallsprinzip ausgewählte Betriebe in der Wertschöpfungskette besuchen.<sup>29</sup> Die FLA bewertet durchschnittlich 5% aller dieser Lieferbetriebe pro Jahr; zwischen 2001 und 2011 waren dies ungefähr 1500 Betriebe, ungefähr die Hälfte davon in China, das 2013 weiterhin das Land mit der größten Zahl an Zulieferbetrieben von FLA-Mitgliedsunternehmen war. Die Berichte zu diesen Monitoring-Verfahren werden auf der Website der FLA veröffentlicht.

Die FLA geriet mehrfach in die Kritik, u.a. wegen der Dominanz von Unternehmensinteressen in der Organisationsstruktur und wegen des geringen Fortschritts, der sich in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zeigte. Dies führte zu wiederholten Reformen in der Struktur und in den Verfahren der Organisation.<sup>30</sup> Wichtige Veränderungen bestanden darin, dass die Organisation des unabhängigen Monitoring verbessert wurde, ein Beschwerdemechanismus eingeführt und Qualifizierungsprogramme bzw. Trainings für Arbeitnehmer\*innen und Management entwickelt wurden.

Im Jahre 2008 wurde darüber hinaus ein Verfahren namens „Sustainable Compliance Methodology“ neu eingeführt; nach einer Ausweitung 2012 ist es jetzt selbstverständlicher Bestandteil der Monitoring-Verfahren.<sup>31</sup> In diesem Zusammenhang wurden die Beschwerdekanaäle für Rückmeldungen von Arbeitnehmer\*innen verbessert und transparenter gestaltet. Vor allem der sog. „Third party complaint process“, den es bereits seit 2003 gibt, wurde zugänglicher und transparenter gestaltet. Insbesondere werden jetzt detaillierte Informationen bereitgestellt, wie eine Beschwerde erhoben werden kann; ein Beschwerdeformular kann online ausgefüllt werden.

Die FLA veröffentlicht seit 2012 detaillierte Informationen über das Verfahren sowie quantitative Daten über die Ergebnisse online.<sup>32</sup> Diese Daten werden für die folgende Analyse genutzt.<sup>33</sup>

Diesen Beschwerdemechanismus vergleichen wir im Folgenden mit zwei weiteren Verfahren, nämlich der Arbeitnehmer\*innenbeteiligung in Umfragen, die im Kontext von Monitoring zum FLA-Verhaltenskodex stattfinden, sowie mit innerbetrieblichen Vermittlungsverfahren.

26 Kritisch z.B. Fransen (Fn. 10); Egels-Zandén/Merk (Fn. 10).

27 Fransen (Fn. 10).

28 Kate MacDonald, Fair Labor Association, in: Hale/Held (Hrsg.), *The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*, Cambridge 2011, 243-251.

29 FLA, *Independent External Monitoring Reports*, 2015.

30 MacDonald (Fn. 28).

31 FLA, *Sustainable Compliance Methodology*, 2016.

32 Ascoly/Zeldenrust (Fn. 10).

33 Weitere Informationen stammen aus Daten aus teilstandardisierten Interviews, die in China zwischen 2008 und 2010 durchgeführt wurden. Für weitere Details zur Datengrundlage und Methode siehe Zajak (Fn. 1).



Die UN-Leitprinzipien nennen als Effektivitätskriterien für private, außergerichtliche Beschwerdemechanismen die folgenden Merkmale:<sup>34</sup> Legitimität (Vertrauensschaffung, Rechenschaftspflicht); Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Ausgewogenheit und Verfahrensgerechtigkeit, Transparenz, „Rechte-Kompatibilität“, Quelle kontinuierlichen Lernens. Da uns im Folgenden vor allem die Effektivität im Sinne eines wirksamen Individualrechtsschutzes interessiert, verwenden wir diese Kriterien im Hinblick auf drei Dimensionen:<sup>35</sup>

- Zunächst vergleichen wir die Verfahrensweise im Hinblick auf ihre Zugänglichkeit und Transparenz. Die Transparenz des Verfahrens und der Grad der Verfügbarkeit von Informationen über das Verfahren dürften dabei mit dem Grad der Formalität korrelieren.<sup>36</sup>
- Ein zweiter Aspekt ist die Verfahrensgerechtigkeit und dabei insbesondere Berechenbarkeit und Verfahrensherrschaft. Hier spielt auch eine Rolle, wer jeweils die Initiative ergreift und wer den Gegenstand des Verfahrens letztlich festlegen kann – um feststellen zu können, ob die Beschwerdeführer\*innen eine tatsächliche Möglichkeit haben, im Verfahren mit ihren Anliegen wirksam gehört zu werden.
- Für die Frage der Autorität bzw. Wirksamkeit des Verfahrens verwenden die UN-Leitprinzipien zwei sehr unterschiedliche Kriterien. Die Eignung als Feedback-Mechanismus für die Unternehmen und Akteur\*innen („Quelle kontinuierlichen Lernens“) ist unabhängig vom konkreten Anlass einzelner Beschwerden und entspricht eher Funktionen einer langfristigen Wirkung auf das Rechts- und Problembewusstsein der Unternehmen.<sup>37</sup> Näher an den Funktionen eines Individualrechtsschutzes im engeren Sinn steht das Kriterium der „Rechte-Kompatibilität“. Hier geht es darum, wie auf konkrete Beschwerden reagiert wird und ob es zu unmittelbar wirksamen „Kompensationen“<sup>38</sup> kam.

#### 4. Vergleich der Beteiligungsmechanismen

##### a) „Anhörung“ von Arbeitnehmer\*innen in Rahmen des Monitoring

Nach dem FLA-Leitfaden „Monitoring Guidance & Compliance Benchmarks“ sind im Rahmen des Monitoring auch örtliche Menschenrechtsorganisationen oder Gewerkschaften anzuhören und Interviews mit Arbeitnehmer\*innen durchzuführen. Diese Interviews sollen dazu dienen, dass Arbeiter\*innen selbst auf Problemlagen und Arbeitsrechtsverletzungen aufmerksam machen können. Der Leitfaden sieht vor, dass diese vor Maßregelung und Viktimisierung im Zusammenhang mit dem Interview zu schützen

34 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 2), Nr. 31.

35 Eva Kocher, Funktionen der Rechtsprechung in Verbraucherrechtskonflikten – eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und englischen Verbraucherprozessrecht, Tübingen 2007, S. 97 ff.

36 Marx (Fn. 20).

37 Siehe die Auswertungen von „Beschwerden“ im Rahmen des „Urgent Appeal System“ der Clean Clothes Campaign, die zeigen, dass „Erfolge“ oft kurzfristiger Art sind und meist ohne strukturelle Auswirkungen bleiben (Den Hond et al. (Fn.19 )); vgl. J. Merk, Jumping Scale and Bridging Space in the Era of Corporate Social Responsibility. Cross-border labour struggles in the global garment industry, Third World Quarterly 30 (2009), 599-615.

38 So die der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 2) im Hinblick auf die Rechtsfolgen bei Menschenrechtsverstößen.

sind. Dies ist in der Praxis allerdings nicht einfach zu gewährleisten, da im Betrieb meist bekannt ist, wer interviewt wird, und die betroffenen Arbeitnehmer\*innen deshalb negative Reaktionen befürchten; zum Teil wurden Arbeitnehmer\*innen auch schon durch Vorgesetzte auf das Interview vorbereitet.<sup>39</sup> Um diese Nachteile zu kompensieren, wurde der sogenannte „SCOPE Workers' Survey“ eingeführt, ein standardisierter Fragebogen, der anonym durch willkürlich ausgewählte Arbeitnehmer\*innen ausgefüllt wird und der die Effektivität von Verbesserungen messen soll.<sup>40</sup> Er enthält sowohl Fragen zum Vorhandensein betrieblicher Beschwerdeverfahren als auch zur Zufriedenheit mit Arbeitszeit, Entgelt, Arbeitsumgebung und Kommunikation mit Vorgesetzten.<sup>41</sup> Nach einer ersten Umfragerunde 2007 in 11 Betrieben in China und Thailand<sup>42</sup> wurden die Umfragen im Jahr 2011 (mit 27 Umfragen) integraler Teil des Monitoring-Programms. Sie werden jetzt regelmäßig durchgeführt, um im Rahmen des Betriebsmonitoring die Einhaltung des FLA-Verhaltenskodex auch aus der Perspektive der Arbeitnehmer\*innen bewerten zu können.

Durch die anonyme Durchführung gewährleisten diese Umfragen möglichst große Verlässlichkeit der Informationen. Auch haben Arbeitnehmer\*innen in der Praxis tatsächlich keine Angst vor Nachteilen oder sonstige Unzufriedenheit mit dem Ausfüllen des Fragebogens gezeigt.<sup>43</sup>

Das Verfahren ist jedoch nicht als Rechtsschutzverfahren formalisiert. Die Umsetzung wird so organisiert, dass die FLA die Ergebnisse der Umfragen und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen sowohl an die Mitgliedsfirmen als auch deren Lieferbetriebe schickt, die auf Basis der gelieferten Informationen bestimmte Probleme beheben sollen.<sup>44</sup>

Das Beispiel Foxconn zeigt, wie dieser Beteiligungsmechanismus in der Praxis funktionieren kann. Bei dem Elektronikhersteller Foxconn, der überwiegend für Apple produziert, führte die FLA innerhalb von drei Wochen im Jahre 2012 ihre bisher größte Umfrage durch, mit 35.166 ausgefüllten Fragebögen von Arbeitnehmer\*innen in drei Betrieben.<sup>45</sup> Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass Arbeiter\*innen selbst auf Probleme hinweisen, die in den Audit-Berichten keine Erwähnung finden. So ergibt sich nach dem Audit-Bericht kein Problem in Hinblick auf Lohnzahlungen, da Löhne pünktlich gezahlt würden und oberhalb der gesetzlichen Mindestlohnvorgaben lägen.<sup>46</sup> Die subjektive Sichtweise der Arbeiter\*innen auf ihre Löhne ist jedoch eine andere. 64,3% der Arbeitnehmer\*innen gaben im Fragebogen an, dass ihr Entgelt nicht genüge, ihr Existenzminimum abzudecken.<sup>47</sup>

Foxconn reagierte auf die von der FLA gemachten Vorschläge, die auf Basis der Umfrage entwickelt wurden, u.a. mit dem Zugeständnis, Arbeitnehmer\*innen künftig Überstunden in Einheiten von 15 Minuten und auch für arbeitsbezogene Sitzungen außerhalb

39 Ngai-Ling Sum/Pun Ngai, Globalization and paradoxes of ethical transnational production: code of conduct in a Chinese workplace, *Competition and Change* 9 (2005), 181-200.

40 FLA, Scope Report, 2008.

41 FLA, Independent Investigation of Apple Supplier, 2012.

42 FLA, Scope Report, 2008.

43 Ebd.

44 FLA, Independent Investigation of Apple Supplier, 2012.

45 FLA, Appendix 2 SCOPE Workforce Perception and Satisfaction Report, 2012.

46 FLA, Scope Report, 2012, 9.

47 Ebd.



der betrieblichen Arbeitszeiten zu bezahlen.<sup>48</sup> Allerdings standen sowohl Apple als auch die FLA und Foxconn unter starker öffentlicher Aufmerksamkeit und international in der Kritik wegen der hohen Selbstmordrate auf dem Fabrikgelände (allein im Jahre 2010 hatten 14 Arbeitnehmer\*innen Selbstmord begangen).<sup>49</sup> Und dennoch: Auf das eigentliche (implizite) Anliegen der Arbeitnehmer\*innen (Lohnerhöhung) wurde nicht reagiert. Die Ergebnisse des Monitoring und der darin enthaltenen Umfrage wurden deshalb nicht durchgehend positiv aufgenommen.<sup>50</sup>

In Hinblick auf unsere drei Analysedimensionen (Zugänglichkeit, Verfahrensgerechtigkeit und Wirksamkeit) lässt sich festhalten, dass alle drei Kriterien recht schwach ausgeprägt sind. Das Verfahren ist zwar recht zugänglich, da Umfragen ein Mittel sind, um die Perspektive von Arbeitnehmer\*innen als Feedback im Monitoring-Verfahren einzuspeisen, ohne dass diese Nachteile von Seiten des lokalen Managements zu befürchten haben. Allerdings handelt es sich gerade nicht um ein Instrument, mit dem bei konkreten Problemen Anliegen geäußert werden können; über Zeitpunkt und Gegenstände der Umfrage entscheiden die FLA oder ihre Mitgliedsfirmen.

Auch Verfahrensgerechtigkeit und Wirksamkeit des Verfahrens sind beschränkt, da die Arbeitnehmer\*innen in keiner Weise am Umsetzungsprozess beteiligt sind und die Umfragen großen Spielraum für die Interpretation der Ergebnisse für das Fabrikmanagement und die beteiligten Firmen lassen, die letztendlich allein entscheiden, wie sie mit den von den Arbeiter\*innen eingebrachten Problemen umgehen und welche Reaktion sie für angemessen erachten.

## b) FLA-Beschwerdemechanismus

Wie bereits erwähnt, verfügt die FLA seit 2003 über einen Mechanismus, in dem Arbeitnehmer\*innen, Gewerkschaften oder Menschenrechtsorganisationen sich direkt bei der FLA wegen einer behaupteten Rechtsverletzung beschweren können. Es handelt sich um einen Multistakeholder-Mechanismus der Art, wie sie in Nr. 30 der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte angesprochen und als wichtig für die Legitimität von Multistakeholder-Initiativen bezeichnet werden.

Der Beschwerdemechanismus funktioniert folgendermaßen: Jede Person, Gruppe oder Organisation kann der FLA behauptete Fälle von erheblichen Verstößen gegen den FLA-Verhaltenskodex melden. Wenn der betroffene Betrieb für eins der Mitgliedsunternehmen produziert und die Beschwerde substantiierte Behauptungen des Verstoßes enthält, nimmt die FLA die Beschwerde an und Kontakt zu demjenigen Mitgliedsunternehmen auf, das Aufträge an den betroffenen Zulieferer vergibt. Das Mitgliedsunternehmen hat dann 45 Tage Zeit, um die Vorwürfe zu überprüfen und einen Plan zur Problemlösung auszuarbeiten. Die FLA kann auch Audit-Unternehmen oder lokale zivilgesellschaftliche

48 Ebd., 12.

49 J. Chan/N. Pun, Suicide as protest for the new generation of Chinese migrant workers: Foxconn, global capital, and the state, *The Asia-Pacific Journal* 37 (2010), 1-50.

50 Kritisch z.B. Germanwatch, Das Fallbeispiel Apple. Noch keine fairen Arbeitsbedingungen in China – eine Bestandsaufnahme, November 2013 <https://germanwatch.org/de/download/8638.pdf> (Abruf: 16.6.2017); China Labor Watch, Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's entire Supply Chain, 27. Juli 2012, <http://www.chinalaborwatch.org/newscast/170> (Abruf: 16.6.2017).

Organisationen einschalten, die ebenfalls Vorschläge zur Problemlösung machen können.<sup>51</sup>

Um die Funktionsweise dieses Verfahrens zu bewerten, wird die Analyse von 38 Beschwerden vorgestellt, die zwischen 2012 und 2015 erhoben worden waren (davon stammten allein 27 aus dem Jahre 2015).<sup>52</sup> Nur sehr wenige dieser Beschwerden stammten aus demselben Land (zumeist nur 1–3 Beschwerden). Die Beschwerden kamen aus folgenden Ländern: Honduras, Türkei, Kenia, Indien, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Peru, El Salvador, Dominikanische Republik, China und den USA.<sup>53</sup> Der Großteil der Beschwerden wurde von Arbeitnehmer\*innen (17) oder Gewerkschaften (18) erhoben. Am häufigsten waren Beschwerden wegen Verletzung des Rechts auf Gewerkschafts-/Vereinigungsfreiheit sowie wegen Zahlungen.

Die überraschend niedrige Zahl mag sich dadurch erklären, dass die meisten Arbeitnehmer\*innen nicht von dem Verfahren wussten, obwohl die FLA auf ihrer Website in mehreren Sprachen über das Verfahren und seine Funktionsweise informiert hatte und in den Fabriken Plakate oder Flyer bereitgestellt werden.<sup>54</sup> Die bloße Information über ein Verfahren reicht jedoch nicht aus, damit dieses genutzt wird. Dazu braucht es auch Vertrauen in das Verfahren sowie die Einschätzung, dass dieses etwas bewirken kann.<sup>55</sup>

18 Beschwerden wurden nicht angenommen, weil der betroffene Betrieb nicht im Anwendungsbereich des FLA-Verhaltenskodex lag, also nicht für eine Mitgliedsfirma produzierte, oder weil keine ausreichenden Informationen über den Beschwerdegegenstand oder keine ausreichenden Kontaktdaten angegeben waren. Bis Ende 2015 waren noch sechs Fälle anhängig; 14 Verfahren waren abgeschlossen. Die Analyse dieser 14 Verfahren in Hinblick auf beteiligte Akteure, Verfahrensverlauf und Umsetzung der Empfehlungen auf Fabrikebene zeigt, dass für die Untersuchung der Behauptungen jeweils sehr unterschiedlich vorgegangen wurde. In den meisten Fällen schickte die FLA ihre Auditor\*innen vor Ort, um mit Management, Arbeitnehmer\*innen und – wenn möglich – Gewerkschaften über die Vorwürfe zu sprechen.

In vier Fällen konnte so kein Verstoß festgestellt werden. In mehreren anderen Fällen ließen sich die Behauptungen nur teilweise bestätigen. So war zum Beispiel einer Firma in der Dominikanischen Republik Einschüchterung und Mobbing von Gewerkschaften vorgeworfen worden; der FLA-Vertreter konnte bei seinem Besuch vor Ort keinen Nachweis für die konkreten Vorwürfe finden, stellte aber für die Dominikanische Republik allgemein eine feindselige Haltung gegenüber Gewerkschaften fest. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieser gesellschaftliche und politische Kontext auch ein Grund dafür war, dass man dem ursprünglichen Verdacht nicht genauer auf den Grund gehen konnte. Damit sind die Schwierigkeiten angedeutet, die es bereitet, Verstöße durch von außen kommende Personen aufzudecken, die keine Kontakte zu in dem Fall involvierten lokalen Akteuren (den betroffenen Arbeiter\*innen oder Gewerkschaften) besitzen.

In anderen Fällen schalteten sich die Auftraggeber wirksam ein. So bestätigte Adidas in einem Fall Behauptungen über die Entlassung von Gewerkschafter\*innen in einem Be-

51 FLA, Third-party-complaint-process.

52 Ebd.

53 Siehe Tabelle 1 in Zajak 2017, Table S1. Analysis of closed FLA complaints.

54 Informationen aus Interviews mit Auditororganisationen und Arbeitsrechtsorganisationen.

55 Interview company compliance staff, 27.4.2009, Guangzhou; Interview Hong Kong labor rights organization, 23.4.2009, Hong Kong.

trieb in Nicaragua. Diese wurden wiedereingestellt; Adidas und die betroffene Firma lockerten daraufhin den Zeit- und Preisdruck, der die Arbeiter\*innen zu besonders hoher Stückzahlproduktion, meist ohne Pausen und mit Überstunden, zwingt. In einem Betrieb im türkischen Karacabey führte der an die Beschwerde anschließende Dialog zwischen Nestlé, zwei Betriebsgewerkschaften und der Internationalen Vereinigung der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Catering-, Tabak- und anverwandter Arbeitnehmerverbände (IUL = International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco (IUF)) zur Wiedereinstellung von 23 entlassenen Arbeitnehmer\*innen.<sup>56</sup> In einigen Fällen wurde ein kontinuierlicher Dialog mit Gewerkschaften vereinbart, um Probleme, die in der Beschwerde benannt waren, in der Zukunft zu verhindern. In all diesen Fällen schaltete die FLA oder ihr Mitgliedsunternehmen also Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften ein und schaffte damit Chancen auch für künftige Arbeitnehmer\*innenbeteiligung im Betrieb.

In mehreren Fällen mangelte es an betrieblicher Umsetzung von effektiven Maßnahmen, insbesondere solchen Maßnahmen, die zu einer langfristigen Problemlösung oder Arbeitnehmerbeteiligung geführt hätten. Häufig wurde z.B. ein Training für Arbeitnehmer\*innen vereinbart, in dem diese über Verhaltensregeln im Betrieb informiert wurden – also eine Reaktion, der die Interpretation zugrunde lag, es habe sich von Anfang an um Fehlinformation oder Missverständnisse durch Arbeitnehmer\*innen gehandelt. In wiederum anderen Fällen verweigerte sich die jeweilige Firmenleitung der Kooperation – was zur Beendigung des Verfahrens führte. Meistens wurden allerdings teilweise Zugeständnisse gemacht (z.B. Wiedereinstellung entlassener Arbeitnehmer\*innen, Zahlung ausstehender Entgelte). Einige Berichte deuten darauf hin, dass nach Beendigung des Verfahrens neue Konflikte entstanden.

Insgesamt legen die Daten nahe, dass das transnationale Beschwerdeverfahren der FLA in seiner Offenheit und Transparenz mittlerweile einen hohen Grad an Formalisierung und Institutionalisierung erreicht hat. Es ermöglicht den Arbeitnehmer\*innen auch, mit ihrem Antrag selbst ein gewisses Maß an Initiative und Problemdefinition zu erlangen. Dennoch wird dieser Kanal selten genutzt; er ist insbesondere unter den Arbeitnehmer\*innen kaum bekannt.

Darüber hinaus setzt sich die hohe formale Offenheit nicht fort, wenn es um die Durchführung des Verfahrens und die Umsetzung von Ergebnissen geht. Hier liegt die Verfahrens- und Interpretationsherrschaft überwiegend in den Händen von FLA, Audit-Unternehmen, Auftraggebern. Diese definieren angemessene Problemlösungen und die Reichweite der Zugeständnisse. Dialog oder Beteiligung von Arbeitnehmervertreter\*innen sind nicht systematisch zwingend vorgesehen.

### c) Betriebliche Beschwerdemechanismen

Nicht nur die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte empfehlen „wirksame Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene (Unternehmensebene)“,<sup>57</sup> auch die FLA empfiehlt ihren Mitgliedsfirmen nachdrücklich, eigene Beschwerdemechanismen einzurichten. Wenn Firmen der FLA beitreten, müssen sie sich dazu in den „Principles of

<sup>56</sup> FLA, Summary report third party complaint Karacabey Factory, 2015.

<sup>57</sup> Nr. 29 der UN-Leitprinzipien (Fn. 2 ).

Fair Labor and Responsible Sourcing“ verpflichtet. Seit der Überarbeitung im Jahre 2015 heißt es dort: “Company Affiliate ensures workers have access to functioning grievance mechanisms, which include multiple reporting channels of which at least one is confidential”.<sup>58</sup> Diese Mechanismen können betriebsintern und lokal bleiben. Es kann sich um einfache Beschwerdebriefkästen handeln, in denen Arbeitnehmer\*innen anonym Beschwerden abgeben können. Es können auch Personen benannt werden (im Idealfall durch die Arbeitnehmer\*innen selbst bestimmt), an die Arbeitnehmer\*innen sich wenden können. Die Mechanismen können Arbeitsrechte-NGOs einschalten, die Beschwerden entgegennehmen.<sup>59</sup>

Bisher gibt es keinen Überblick über die Zahl und Funktionsweise betrieblicher Beschwerdemechanismen. Für die Bewertung solcher Verfahren sollen deshalb exemplarisch Interviews mit zwei NGOs herangezogen werden, die lokal Beschwerden mit Betriebsleiter\*innen in Südchina verhandeln. Da es in China keine unabhängigen Gewerkschaften gibt und die Tätigkeit von Arbeitsrechte-NGOs beträchtlichen Einschränkungen unterliegt,<sup>60</sup> muss sich dort das Verfahren unter besonderem Druck bewähren. Gleichzeitig sind diese Verfahren von besonderer Relevanz, da es dort überwiegend keine funktionierenden Partizipationsmöglichkeiten für Arbeiter\*innen in den Fabriken gibt. Im dortigen Vermittlungsverfahren können Arbeitnehmer\*innen über eine Telefon-Hotline anonym Beschwerden erheben; die Telefonnummer wird in Schulungen/Trainings bekannt gegeben oder unter den Arbeitnehmer\*innen weitergegeben. Die NGO bemüht sich zunächst, das Problem durch ein Telefongespräch mit dem Management der betroffenen Firma zu lösen. Funktioniert das nicht, besucht ein/e Vertreter/in der Organisation den Betrieb und vermittelt zwischen Arbeitnehmer\*innen und Management. Je nach den Umständen ist auch das transnationale Unternehmen an den Verhandlungen beteiligt.<sup>61</sup>

Die Hotline wird nach Angaben der beiden Interviewpartner mehrere hundert Mal pro Jahr genutzt, wobei es in den Beschwerden meist um Fragen ausstehender Zahlungen geht.<sup>62</sup> Die häufige Nutzung der Hotline erklärte ein Interviewpartner damit, dass der persönliche Kontakt in den Firmen entscheidend sei; so könne die Hotline vorgestellt und das Vertrauen der Arbeitnehmer\*innen gewonnen werden.<sup>63</sup>

Die Beschwerdeführer\*innen bleiben anonym und sind in den Verhandlungen deshalb nicht präsent. Die Organisation bleibt allerdings in Kontakt mit ihnen, um sicherzustellen, dass z.B. ausstehende Leistungen bezahlt werden. Zumindest wenn die Beschwerden klare Verletzungen des nationalen Arbeitsrechts (z.B. Besitz eines schriftlichen Arbeitsvertrages und Auszahlung von Löhnen) aufdecken (gewerkschaftliche Freiheitsrechte werden darüber hinaus gar nicht erst eingefordert), können Probleme auf diese Weise in

58 FLA, Principles of Fair Labor and Responsible Sourcing and Production, 2016.

59 NGOs werden von Unternehmen häufig z.B. gegenüber Gewerkschaften bevorzugt, da diese „unabhängiger“ von den Interessen der Arbeiter\*innen sind. Gleichzeitig bieten sie häufig die einzige Möglichkeit, lokale Beschwerdekanaäle zu etablieren, insbesondere in Ländern, in denen es keine freien Gewerkschaften gibt.

60 Chan (Fn. 18 ).

61 Sabrina Zajak, Transnational private regulation and the transformation of labour rights organizations in emerging markets. New markets for labour support work in China, *Journal of Asian Public Policy* 6 (2013), 178-195.

62 Interview labor support organizations Shenzhen, Beijing 2009.

63 Ebd.

der Regel recht erfolgreich gelöst werden, auch wenn eine der beiden Organisationen Fälle erwähnt, in denen sie ohne Weiteres des Betriebs verwiesen wurde.

Im Unterschied zum FLA-Mechanismus sind in diesen Beschwerdeverfahren FLA oder Auftraggeber nicht notwendig beteiligt. Der Auftraggeber wird häufig nur hinzugezogen, wenn keine Vereinbarung auf betrieblicher Ebene erzielt werden kann. Allerdings: Die Drohung, den Auftraggeber beizuziehen, kann die Firmenleitung zu Zugeständnissen zwingen.

Diese Verfahrensweise ist nicht so transparent wie der FLA-Beschwerdemechanismus, da es keine online-Informationen gibt und die Vorgehensweise bei der Vermittlung stark von den beteiligten Akteur\*innen, lokalen Rahmenbedingungen und Verhältnissen abhängt. Dennoch scheint das Verfahren bei spezifischen Vertrauensbeziehungen zwischen Arbeitnehmer\*innen und Arbeitsrechte-NGO recht häufig genutzt zu werden. Auch die Chancen, dass die Betriebsleitung auf die benannten Probleme angemessen reagiert, sind groß, jedenfalls bei klaren Arbeitsrechtsverletzungen und in Bezug auf ausstehende Zahlungen. Arbeitnehmer\*innen nehmen allerdings auch hier nicht an den Verhandlungen und der Suche nach Problemlösungen teil.

## 5. Analyse

Aus der Sicht der Wirtschaft können institutionalisierte Beschwerdekanaäle den Vorteil haben, dass sie geeignet sind, auf weniger konfliktive und weniger öffentliche Art und Weise als z.B. Streiks zur Lösung von Problemen beitragen zu können. Beschwerdeverfahren können allerdings ein zweischneidiges Schwert für ein Unternehmen sein, wie ein Unternehmensvertreter eines deutschen multinationalen Konzerns erläuterte: Einerseits demonstriert das Unternehmen so Offenheit für die Anliegen der Arbeitnehmer\*innen; andererseits könnte bereits die Existenz eines solchen Beschwerdemechanismus als Zeichen dafür interpretiert werden, dass die Umsetzung des Verhaltenskodex gescheitert sei.<sup>64</sup> Aus der Sicht der Rechtsdurchsetzung hingegen handelt es sich um ein Zeichen dafür, dass nicht nur Möglichkeiten der Mitwirkung in den Standardsetzungsprozessen erungen werden konnten,<sup>65</sup> sondern auch Beteiligungschancen in Umsetzung und Implementation.<sup>66</sup> Der Grad der Formalisierung und Institutionalisierung eines Verfahrens zeigt insofern an, inwieweit Arbeitnehmer\*innen, Gewerkschaften oder Arbeitsrechtorganisationen institutionelle Macht errungen haben, die es ihnen erlaubt, die Regeln zu nutzen, auf die sich Auftraggeber und Zulieferer selbst verpflichtet haben und sie zu einer Veränderung der Arbeitsbeziehungen im Sinne der Arbeitnehmer\*innen zu nutzen.<sup>67</sup>

Im Folgenden sollen die hier erläuterten Verfahren in Hinblick auf die oben eingeführten Analysedimensionen verglichen werden. Dabei wird auch diskutiert, inwieweit hier bereits von rechtsähnlichen Verfahrensweisen gesprochen werden kann.

64 Interview G7 stakeholder meeting, Berlin 12.10.2015.

65 Fransen (Fn. 10); Dingwerth (Fn. 10).

66 Anner (Fn. 11); Egels-Zandén/Merk (Fn. 10).

67 Marissa Brookes, Varieties of Power in Transnational Labor Alliances. An Analysis of Workers' Structural, Institutional, and Coalitional Power in the Global Economy, *Labor Studies Journal* 38 (2013), 181-200.

### a) Zugänglichkeit und Nutzung: eine Frage des Vertrauens

So deutet der Vergleich der Instrumente zunächst darauf hin, dass Arbeitnehmer\*innen Mechanismen zur Beschwerde bevorzugen, in denen Personen aus ihrer unmittelbaren Umgebung beteiligt und verantwortlich sind, zu denen Vertrauen aufgrund persönlicher Netzwerke besteht; diese zeigen insbesondere die Daten zu den Beschwerden auf lokaler und betrieblicher Ebene. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Umfrage, die die FLA im Jahre 2012 in drei Foxconn-Betrieben durchführte und in der gefragt wurde, welche Instrumente im Fall einer Rechtsverletzung gewählt würden.<sup>68</sup> Dort steht die Nutzung von Hotlines einer dritten, externen Partei mit 4% der Antworten lediglich an achter Stelle. Die Hauptkontaktperson für Beschwerden ist der/die Vorgesetzte (65%), gefolgt von anonymen Beschwerdebriefkästen (17%) und Gewerkschaften (14%).

In dieser Umfrage gab über ein Drittel der Arbeitnehmer\*innen an, in den vergangenen drei Monaten mindestens einen der erwähnten Beschwerdekanäle genutzt zu haben. Das Gespräch mit bekannten Personen zu suchen, ist bei weitem die beliebteste Option, und dies, obwohl 42% antworteten, ihr Problem sei nicht angemessen behandelt worden, im Gegensatz zu nur 12,5%, die damit zufrieden waren, wie mit ihrem Problem umgegangen wurde. Die Bevorzugung von Adressat\*innen in vertrauensvoller Nähebeziehung für die Beratung und Rechtsdurchsetzung ist auch aus der Forschung über die Nutzung von Verbraucherrecht im nationalen Raum bekannt.<sup>69</sup> Die Einbeziehung von lokalen Akteuren erscheint deshalb für die Nutzung und das Funktionieren der Verfahren unerlässlich, sollen diese nicht bloß eine leere institutionelle Hülle darstellen.

### b) Verfahrensherrschaft und Unabhängigkeit

Was Verfahrensherrschaft, Berechenbarkeit und Unabhängigkeit des Verfahrens angeht, insbesondere die Frage, ob „die Parteien eines Beschwerdeverfahrens [...] in dessen faire Abwicklung eingreifen können“,<sup>70</sup> so zeigt sich, dass diese Voraussetzungen durchgängig fehlen. Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, wie wichtig auch in solchen Beschwerdeverfahren Auslegungsspielräume und Interpretationsherrschaft sind – und wie sie verteilt sind. Die Wahrnehmung der Auslegungsspielräume entscheidet darüber, wie sich Informationen im Verfahren und den damit verbundenen Verhandlungen verändern und was am Ende im Betrieb an Veränderungen ankommt. Und insofern gilt: In allen vorgestellten Kanälen können Arbeitnehmer\*innen zwar ihre Anliegen äußern; sie bleiben jedoch überwiegend passive Objekte des Verfahrens.

### c) Verrechtlichung von Beschwerdemechanismen?

Beschwerdemechanismen ermöglichen es z.T., konkrete Verstöße (bzw. behauptete Verstöße) kontinuierlich zu thematisieren und Verantwortung zuzuweisen.<sup>71</sup> Da sie anders

68 FLA 2012 (Fn. 45 ), 8.

69 Kocher (Fn. 35 ), S.121 ff; Hazel Genn/National Centre for Social Research, Paths to Justice. What People Do and Think About Going to Law, Oxford/Portland, Oregon 1999.

70 Nr. 31 der UN-Leitprinzipien (Fn. 2 ).

71 Vgl. Marx/Wouters (Fn. 21 ).



als Auditierung und Monitoring nicht an Prozessen und Strukturen, sondern an Problemen, Einzelfällen und Ergebnissen ansetzen, bieten sie auch Chancen, funktional ähnlich wie ein Mechanismus des Individualrechtsschutzes zu wirken. So erkennen diese Verfahrensweisen, anders als die top-down-Prozesse von Auditierung/Monitoring oder behördlicher Überwachung, auch an, dass in privatrechtlichen Verhältnissen notwendig Interessenkonflikte bestehen können.<sup>72</sup>

Allerdings: Für die spezifische Autorität des Rechts ist eine Delegation der Normdurchsetzung charakteristisch.<sup>73</sup> Nur eine solche Externalisierung entzieht die Normen der direkten Verfügungsmacht der Standardsetzer und schafft so die Chance von Selbstreferentialität: Sie gewährleistet, dass nicht wirtschaftliche oder politische Logiken die Oberhand behalten. Diese Gefahr ist dann besonders groß, wenn die Normen nicht in erster Linie zur Regelung der Beziehungen zwischen den Vertragsparteien dienen, sondern konstitutionelle und/oder marktkorrigierende Funktionen erfüllen.<sup>74</sup> In diesen Fällen können etwaige Durchsetzungsinstrumente des Marktes<sup>75</sup> nicht funktionieren. Hier muss die Externalisierung von Verfahren deshalb auch gewährleisten, dass die Norm in einem konkreten Konflikt überhaupt mobilisiert werden kann.

Die hier behandelten privaten Beschwerdemechanismen im Bereich von Arbeits- und Sozialstandards sind allerdings weit davon entfernt, diesen wesentlichen Anforderungen zu genügen. Ein wesentlicher Mangel besteht darin, dass die standardsetzenden Unternehmen und Institutionen selbst die Kontrolle und Entscheidung über Implementation und Durchsetzung in der Hand halten.<sup>76</sup>

#### d) Durchsetzungschancen und Nachhaltigkeit: Beschwerden als arbeitspolitische Instrumente

Für die Bewertung der Durchsetzungschancen von Arbeitsrechten in privaten Beschwerdemechanismen lässt sich zuletzt festhalten, dass die nachhaltige Wirksamkeit des Verfahrens für die Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen von einer Reihe von Akteur\*innen abhängt, die insofern in einer Verantwortungskette stehen.<sup>77</sup> Relevant sind insofern das Verhalten der Drittpartei, hier der Multistakeholderorganisation FLA, das Verhalten von Auditierungsunternehmen, das Verhalten des transnationalen Unternehmens/Auftraggebers und das Verhalten der Betriebsleitung vor Ort. Auf all diesen Ebe-

72 Auditing “makes conflictive interests and confrontation ‘passé’” (Peter Utting, *Corporate Accountability, Fair Trade and Multi-Stakeholder Regulation*, in: Reynolds/Bennett (Hrsg.), *Handbook of Research on Fair Trade*, Cheltenham 2015, 61 (62)).

73 Kenneth W. Abbott/Robert O. Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter/Duncan Snidal, *The Concept of Legalization*, *International Organization* 54 (2000), 401 (408); Bernhard Zangl/Michael Zürn, *Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance*, in: Zangl/Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung. Baustein für Global Governance?*, Bonn 2004, 12 (21).

74 Bernhard Zangl/Michael Zürn, *Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung*, in: Zangl/Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn 2004, 239 (248).

75 Vgl. Calliess/Zumbansen (Fn. 13 ), 120 ff.

76 Ebd., 59 ff.

77 Zajak (Fn. 33 ): „chain of responsiveness”.

nen kann die Kette unterbrochen werden,<sup>78</sup> wobei wohl der Wille der Betriebsleitungen, Compliance lediglich zur Schau zu stellen oder „creative compliance“ zu praktizieren,<sup>79</sup> die größte Gefahr darstellt.<sup>80</sup>

Die Berufung auf individuelle Rechte in Verhältnissen, die so stark durch Macht und Herrschaft geprägt sind wie in der transnationalen Arbeit, kann allein kein Instrument sein, das Arbeits- und Sozialbedingungen entscheidend verbessern kann. Nur in der Verbindung mit gewerkschaftlichen und anderen kollektiven politischen Strategien birgt eine Verrechtlichung hinreichende Chancen für die Verwirklichung von Menschenrechten in der Erwerbsarbeit.

Arbeitnehmer\*innen haben eine ganze Bandbreite an Optionen, um Widerstand zu leisten und in der Gestaltung der Arbeit mitzuwirken; das reicht von individuellen Sabotageakten über Streiks, Organisierung, Zusammenarbeit mit transnationalen Aktivist\*innen- bzw. advokatorischen Netzwerken.<sup>81</sup> Sie sind insofern tief in lokalen Macht- und Herrschaftsverhältnissen verwurzelt.<sup>82</sup> Auch ihre Nutzung von Beschwerdeverfahren hat weniger mit deren institutionellem Design im Einzelnen zu tun, sondern mehr mit den örtlichen Bedingungen im Verhältnis Arbeitnehmer\*innen/örtliche Interessenvertretungen/Betrieb/transnationaler Auftraggeber-FLA und dem Vertrauen, das in persönlichen Netzwerken entsteht. Für die Wirksamkeit institutioneller Mechanismen ist es deshalb eine zentrale Frage, inwieweit sie in aktivistische Kampagnen einbezogen werden und inwiefern sie dazu beitragen können, Gewerkschaften und andere Interessenvertretungen von Arbeitnehmer\*innen zu stärken. Diese Kriterien für Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Wirkungen werden auch durch die UN-Leitprinzipien noch nicht hinreichend berücksichtigt.

78 Olga Malets/Sabrina Zajak, *Moving Culture: Transnational Social Movement Organisations as Translators in a Diffusion Cycle*, in: Baumgarten/Daphi/Ullrich (Hrsg.), *Conceptualizing Culture in Social Movement Research*, London/New York 2014, 251-275.

79 Doreen McBarnet, *Corporate social responsibility beyond law, through law, for law. The new corporate accountability*, in: McBarnet/Voiculescu/Campbell (Hrsg.), *The New Corporate Accountability. Corporate Social Responsibility and the Law*, Cambridge 2007, 9.

80 Edward J. Carberry/ Brayden G. King, *Defensive practice adoption in the face of organizational stigma: Impression management and the diffusion of stock option expensing*, *Journal of Management Studies* 49 (2012), 1137-1167.

81 Christina Niforou, *International Framework Agreements and the democratic deficit of global labour governance*, *Economic and Industrial Democracy* 35 (2014), 367-386; Selwyn (Fn. 18 ).

82 Anner (Fn. 18 ); Neil M. Coe/Martin Hess, *Global production networks, labour and development*, *Geoforum* 44 (2013), 4-9; Ben Selwyn, *Social upgrading and labour in global production networks: A critique and an alternative conception*, *Competition & Change* 17 (2013), 75-90; Sabrina Zajak, *Transnational Activism, Global Labour Governance, and China*, New York 2017.