

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 221, Juli 2021

## **Das indonesische Freedom of Association Protocol**

**Ein Vorbild für andere internationale Rahmenabkommen  
zum Schutz von Gewerkschaftsrechten?**

Reingard Zimmer

Mit einem Gastbeitrag von Muthmainah Muthi zu  
Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten in Indonesien

---

### **Das Working Paper auf einen Blick**

Das Freedom of Association Protocol zwischen indonesischen Gewerkschaften, Zulieferern und transnationalen Sportbekleidungsunternehmen von 2011 enthält dezidierte Bestimmungen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten in der Praxis. Gewerkschaften wird nicht nur Zutritt zu den Betrieben gewährt, sie können auch Kommunikationsmittel des Unternehmens nutzen und haben Anspruch auf Freistellung für gewerkschaftlicher Aufgaben. Basierend auf Interviews in Indonesien wird das Abkommens auf seine Praxistauglichkeit untersucht, um Erkenntnisse für den Abschluss weiterer globaler Abkommen zu gewinnen.

© 2021 by Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Das indonesische Freedom of Association Protocol“ von Reingard Zimmer ist lizenziert unter

**Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

# Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1 Einleitung .....	7
2 Struktur und Vorgehensweise.....	9
3 Internationale Rahmenabkommen.....	11
3.1 Entwicklungslinien internationaler Rahmenabkommen .....	11
3.2 Charakteristika internationaler Rahmenabkommen.....	13
3.3 Anwendungsbereich internationaler Rahmenvereinbarungen ....	16
3.4 Umsetzung und Monitoring internationaler Rahmenabkommen .	17
4 Indonesien: Abkommen zu Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten (Protocol on Freedom of Association) .....	23
4.1 Hintergrund: Vereinigungsfreiheit und Gewerkschafts- rechte in Indonesien: Gastbeitrag von Muthmainah Muthi.....	23
4.2 Das Indonesische Abkommen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit.....	32
4.3 Zusammenfassung zum Freedom of Association Protocol .....	45
4.4 Das Freedom of Association Protocol als Internationales Rahmenabkommen? .....	46
5 Ausblick.....	48
Literatur.....	50
Autorin.....	56

## Zusammenfassung

Als sich die negativen Auswirkungen der Globalisierung Ende der 1980er-Jahre stärker abzeichneten, begannen die globalen Gewerkschaftsföderationen, als Gegengewicht zu den unilateralen Verhaltenskodizes, globale Vereinbarungen mit transnationalen Unternehmen zur Sicherung sozialer Standards zu vereinbaren. Mehr als 170 solcher internationalen Rahmenvereinbarungen (IFAs) wurden mittlerweile unterzeichnet, darunter auch Abkommen, deren Anwendungsbereich auf ein Land beschränkt ist, wie der Bangladesh Accord zum Thema Gebäudesicherheit und Arbeitsschutz oder das indonesische Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten, das Freedom of Association Protocol.

Die globalen Abkommen wurden mit der Zeit weiterentwickelt und enthalten mittlerweile oftmals dezidierte Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen, bei denen sich insgesamt die Frage stellt, wie die Umsetzung in der Praxis gelingt.

Das indonesische Abkommen wurde zwischen indonesischen Gewerkschaften und transnationalen Unternehmen aus dem Textil-, Bekleidungs- und Sportschuhsektor vereinbart und enthält dezidierte Bestimmungen zur Umsetzung der Vereinigungsfreiheit in der Praxis. Bemerkenswert ist, dass ein solches Abkommen in dem als besonders gewerkschaftsfeindlich beschriebenen Umfeld des Textil- und Bekleidungssektors ausgehandelt werden konnte.

Angesichts der globalen Verletzung von Gewerkschaftsrechten, ist das Freedom of Association Protocol und seine Umsetzung von großem Interesse für Gewerkschaften weltweit. Das Abkommen gewährt indonesischen Gewerkschaften nicht nur Zutritt zu den Betrieben zur Durchführung von Organisierungskampagnen, sie können auch Kommunikationsmittel des Unternehmens nutzen und haben Anspruch auf Räumlichkeiten; FunktionsträgerInnen sind zudem zur Erledigung gewerkschaftlicher Aufgaben von der Arbeit freizustellen. Derart weitgehende Gewerkschaftsrechte finden sich in kaum einer internationalen Rahmenvereinbarung, sondern sind eher aus Industrieländern bekannt.

Das Abkommen verfügt zudem über einen detailliert ausgestalteten Umsetzungs- und Überwachungsmechanismus. So ist vorgesehen, dass Beschwerden bei betrieblichen Komitees eingereicht werden können, die sich aus Management und betrieblichen GewerkschaftsvertreterInnen zusammensetzen. Zudem ist auf nationaler Ebene ein Monitoring-Komitee einzurichten, in dem neben Vertretern der indonesischen Gewerkschaften auf Unternehmensseite nicht nur VertreterInnen der lokalen Zulieferunternehmen, sondern auch der transnationalen Sportartikelhersteller vertreten sind.

Interviews mit den beteiligten AkteurInnen in Indonesien ergaben, dass der Umsetzungsmechanismus jedoch nur bedingt praxistauglich ist. Insbesondere die betrieblichen Komitees sind nur eingeschränkt funktionsfähig, was nicht zuletzt auf einen Mangel an Schulung zurückzuführen ist. Auch der für das nationale Überwachungskomitee vorgesehene Funktionsmechanismus überzeugt nicht in Gänze, dennoch könnte das indonesische Beispiel richtungsweisend sein.

So haben die indonesischen Gewerkschaften über das nationale Komitee Zugang zu den transnationalen Unternehmen erhalten, den sie nutzen, um über die Markenunternehmen Abhilfe bei Verstößen zu erzwingen. Dieses gelingt vor allem dann, wenn internationale Netzwerke aktiviert werden können. Durch den Aushandlungsprozess und durch die Arbeit im nationalen Komitee ist zudem eine Art sozialer Dialog entstanden, den es in dieser Form in Indonesien zuvor nicht gegeben hat.

Insoweit illustriert das indonesische Beispiel die in der IFA-Forschung getroffene Aussage, dass mit Aushandlung und Abschluss eines Abkommens der (globale) Verband als Verhandlungspartner akzeptiert und damit auf globaler Ebene ein langfristiges Verhältnis zwischen Gewerkschaft und transnationalem Unternehmen geschaffen wird. Das Abkommen ist zudem insoweit eine Erfolgsgeschichte, als es den indonesischen Gewerkschaften in der Praxis Zugang zu den Betrieben ermöglicht und somit als Türöffner für gewerkschaftliche Organisierungskampagnen fungiert, wie Interviews mit den AkteurInnen gezeigt haben.

Die langanhaltenden Debatten über die Effektivität internationaler Rahmenabkommen verdeutlichen die Notwendigkeit, stärker ausgearbeitete Konfliktlösungsmechanismen zu erarbeiten. Auch hier vermag die Praxis bei der Umsetzung des Freedom of Association Protocols Anregungen zu geben. So wurde ein/e neutrale KoordinatorIn bzw. ModeratorIn für das nationale Monitoringkomitee eingesetzt, dessen Rolle von allen AkteurInnen durchgängig als positiv bewertet wurde. Das ist insoweit bemerkenswert, als diese Funktion weder im Abkommen noch in den SOPs vorgesehen ist. Die Nützlichkeit einer neutralen Instanz kristallisiert sich in der IFA-Forschung langsam heraus.

Es könnte allerdings sinnvoll sein, eine solche neutrale Position mit stärkeren prozeduralen Kompetenzen auszustatten, als in Indonesien der Fall, um die Funktionsfähigkeit des Überwachungsgremiums zu verbessern. Auch der Einsatz einer/s neutralen Vorsitzenden in einem solchen Monitoringkomitee, wie im Bangladesh Accord praktiziert, geht in diese Richtung. Solch ein/e Vorsitzende/r könnte von der Internationalen Arbeitsorganisation kommen, wie im Bangladesh Accord der Fall, oder aus einem Pool referierter WissenschaftlerInnen ausgewählt werden.

In jedem Fall wirkt sich die Einschaltung einer neutralen Instanz positiv auf die Funktionsweise eines Gremiums aus.

Ein zentraler Faktor für die Umsetzung eines IFAs ist die Einbeziehung lokaler Gewerkschaften aus den Ländern des globalen Südens in den Aushandlungsprozess des Abkommens. Die Akzeptanz des Abkommens durch die lokalen AkteurInnen, die es im Sinne von „Ownership“ als „ihr eigenes“ anerkennen, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sie von den darin vereinbarten Rechten auch Gebrauch machen. Da die indonesischen Gewerkschaften sogar die Verhandlungsführerschaft in dem Aushandlungsprozess um das FoA-Protocol innehatten, kann das Abkommen auch insoweit als gutes Beispiel dienen.

# 1 Einleitung

Als sich die Abwärtsspirale bei sozialen Standards in den 1990er-Jahren als negative Auswirkung der Globalisierung abzeichnete (vgl. Altvater/Mahnkopf 2002, S. 12 ff.; Chossudovski 2002, S. 22 ff.; sowie für eine frühe Analyse: Fröbel et al. 1979, S. 21, 75, 115), begannen globale Gewerkschaftsföderationen (global union federations, GUFs) grenzüberschreitende Abkommen mit transnationalen Unternehmen oder Konzernen auszuhandeln, die auf den Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) basierten.

Zwischen globalen Gewerkschaftsföderationen und transnationalen Unternehmen werden somit seit über 20 Jahren transnationale Abkommen zu verschiedenen Themen abgeschlossen, wobei die Dynamik sich in den letzten Jahren gesteigert hat. Die Abkommen setzen einen Rahmen für die industriellen Beziehungen in den einzelnen Ländern und werden daher als internationale Rahmenabkommen (IFAs) bezeichnet. Diese wurden mit der Zeit weiterentwickelt, als die Wichtigkeit einer guten Umsetzung und entsprechender Mechanismen deutlich wurde.

Neben den klassischen Abkommen mit einem transnationalen Unternehmen (TNU) für die eigenen Standorte weltweit, z. T. unter Berücksichtigung der gesamten Wertschöpfungskette, gibt es mittlerweile auch Abkommen, deren Anwendungsbereich sich auf ein Land beschränkt, die aber mit mehreren transnationalen Unternehmen abgeschlossen wurden, wie der Bangladesh Accord zum Thema Gebäudesicherheit und Arbeitsschutz oder das indonesische Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten.

Die übergroße Mehrzahl der mittlerweile über 170 Abkommen (eigene Auflistung) hat die Absicherung sozialer Mindeststandards zum Thema, es gibt jedoch auch IFAs zu speziellen Themen. Zwar beziehen sich die meisten IFAs auf die ILO-Kernarbeitsnormen, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen beinhalten, spezielle Bestimmungen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten bleiben in den Abkommen jedoch zumeist unberücksichtigt, obwohl Untersuchungen zeigen, dass diese entlang der gesamten Wertschöpfungskette weltweit systematisch verletzt werden (ITUC 2020).

Insoweit stellt das zwischen indonesischen Gewerkschaften und transnationalen Unternehmen des Sportbekleidungssektors (wie adidas, Nike etc.) 2011 abgeschlossene Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten ein Novum dar. Das indonesische Abkommen enthält dezidierte, in der Praxis anwendbare Bestimmungen, wie bspw. das Zugangsrecht von Gewerkschaften zu den Betrieben, das Recht auf ein Gewerkschaftsbüro etc. sowie verschiedene Umsetzungsmechanismen.

Die Untersuchung dieses Abkommens und seiner Umsetzung in der Praxis sind Hauptgegenstand der vorliegenden Arbeit.



## 2 Struktur und Vorgehensweise

Die Untersuchung gliedert sich in zwei Teile: nachdem zuerst internationale Rahmenabkommen und allgemeine Umsetzungsprobleme von IFAs erörtert werden, widmet sich der zweite Teil der Analyse des indonesischen Abkommens zum Schutz von Gewerkschaftsrechten, dem Freedom of Association Protocol (FoA-Protocol). Um den nationalen Kontext Indonesiens besser verstehen und das vorgestellte Abkommen einordnen zu können, werden zu Anfang dieses Abschnittes in einem Gastbeitrag von Muthi Muthmainah die Geschichte und der juristische Hintergrund von Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten in Indonesien erläutert.

Zentrale Fragestellung der Analyse des FoA-Protocols ist, inwieweit das Abkommen tatsächlich in der Praxis umgesetzt wird und ob sich durch das Abkommen die Ausgangsbedingungen von Gewerkschaften im indonesischen Textil- und Bekleidungssektor verbessert haben. Zudem wird untersucht, welche Schlussfolgerungen aus dem indonesischen Beispiel für andere IFAs und weitere Akteure entlang der Wertschöpfungsketten transnationaler Unternehmen (TNU) gezogen werden können.

Das Forschungsvorhaben analysiert einerseits den Inhalt des Abkommens und die Faktoren seines Zustandekommens, insbesondere aber wird der gewählte Umsetzungsmechanismus auf seine Praxistauglichkeit hin untersucht, um begünstigende und hemmende Faktoren für Abschluss und Umsetzung des Abkommens herauszuarbeiten. Eruiert werden soll insoweit, ob das Abkommen Anregungen für gewerkschaftliche Akteure in anderen Ländern bieten kann, die ein IFA zum Schutz von Gewerkschaftsrechten vereinbaren wollen.

Bei der rechtlichen Untersuchung wird auf den Vertragstext, sowie auf ergänzende Dokumente, wie die Standards of Operation (SOPs) zur Umsetzung des Abkommens zurückgegriffen, ergänzt durch die relevante Literatur zum Themenkomplex Internationale Rahmenabkommen (insbesondere zur Umsetzung der Abkommen). Zur Unterstützung werden explorative, leitfadengestützte ExpertInneninterviews eingesetzt (vgl. Merton/Kendall 1979, S. 171 ff.), mit deren Hilfe eine umfassendere Auslegung des Willens der Vertragsparteien bei Verhandlung und Abschluss des Abkommens getätigt und Fragen zur Umsetzung und der Effektivität des Abkommens (in Ansätzen) beantwortet werden konnten.

Die Interviews wurden von November 2018 bis Ende Januar 2019 mit VertreterInnen der unterzeichnenden Parteien des Abkommens in Indonesien durchgeführt. Der Schwerpunkt der Interviews liegt auf der Befragung von VertreterInnen sämtlicher indonesischer Unterzeichner-Gewerkschaften, die als entscheidende Akteure Auskunft über die Umsetzung des Abkommens in der Praxis geben können.

Von Unternehmensseite wurden VertreterInnen der Markenfirma Adidas sowie des lokalen Managements eines Zulieferunternehmens interviewt.

Weitere transnationale Unternehmen wie Puma, Nike oder die Pentland-Group waren leider nicht dazu bereit, als InterviewpartnerInnen zur Verfügung zu stehen. Auch weitere Zulieferunternehmen von Adidas konnten nicht für ein Interview gewonnen werden.

Die Unternehmensaussagen sind insoweit lediglich exemplarisch und lassen nur im Zusammenspiel mit der allgemeinen Forschungsliteratur zum Themenkomplex Internationaler Rahmenabkommen Schlussfolgerungen zu, soweit sich Kohärenzen ergeben. Da Gewerkschaftsrechte jedoch von Unternehmensseite verletzt werden, haben Unternehmen naturgemäß ein schwächer ausgeprägtes Interesse an der Umsetzung eines abgeschlossenen IFAs als Gewerkschaften. Insoweit kommt den Unternehmensinterviews lediglich ergänzender Charakter zu.

Um die Aussagen mittels Cross-Checks zu verifizieren, wurden weitere Interviews durchgeführt, vor allem mit VertreterInnen indonesischer NGOs, die in den Aushandlungs- oder Umsetzungsprozess involviert waren, aber auch mit weiteren ExpertInnen wie den Vertretern von Friedrich-Ebert-Stiftung oder GIZ in Indonesien sowie mit indonesischen ArbeitsrechtlerInnen.

## 3 Internationale Rahmenabkommen

### 3.1 Entwicklungslinien internationaler Rahmenabkommen

Die ersten internationalen Rahmenabkommen wurden 1988 zwischen der globalen Gewerkschaftsföderation United Food, Farm and Hotelworkers Worldwide (IUF/IUL) und dem französischen Lebensmittelhersteller BSN (Danone) abgeschlossen. Thematisch ging es um soziale Standards (1988); Gleichberechtigung von Frauen und Männern (1989, erneuert 2005); Fragen der Erhebung ökonomischer und sozialer Daten im Konzern (1989, erneuert 2005); Schulungen (1992, erneuert 2005); Gewerkschaftsrechte (1994, erneuert 2005); Umstrukturierungen (1997, erneuert 2005) sowie Information und Konsultation (1999, erneuert 2005).

Die IUL/IUF hatte damit als erste GUF darauf reagiert, dass Unternehmen eigene Verhaltenskodizes über soziale Standards proklamierten, nachdem sie wegen der Verletzung von Arbeitsrechten im globalen Süden in die Kritik geraten waren (Zimmer 2008, S. 140). Die anderen GUFs waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht in die Debatten involviert, obwohl die Sicherung sozialer Mindeststandards in der Arbeitswelt ureigenste Gewerkschaftsaufgabe ist.

Nach gewerkschaftlichem Verständnis sind menschenwürdige Arbeitsbedingungen jedoch das Produkt von Tarifverhandlungen, weshalb die GUFs kein Interesse an Gesprächen mit Unternehmen über Themen hatten, die lediglich als Corporate Social Responsibility (CSR) eingeordnet wurden. Die Definition sozialer Mindeststandards wurde vielmehr als Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) eingeordnet, bei der die Sozialpartner aufgrund der tripartiten Struktur ohnehin in den Prozess der Standardsetzung integriert sind (Zimmer 2008, S. 158).

Eine Ausnahme stellte die Internationale Transportarbeiterföderation (International Transport Workers' Federation, ITF) dar, die angesichts der Ausflaggenpraxis der Reeder bereits seit etlichen Jahren mit der Billigflaggenkampagne eine Praxis internationaler Tarifverhandlungen entwickelt hatte (zur Politik der ITF: <https://www.itfseafarers.org/en/focs>; Lillie 2004, S. 67; zu rechtlichen Aspekten: Zimmer 2015, S. 105). Die daraus resultierenden Tarifverträge der ITF enthalten akzeptable Mindestlöhne für Seeleute auf internationalen Schiffen, unabhängig von der Nationalität der Seeleute oder der Schiffsflaggen (Däubler 1997; Lillie 2004, S. 47; Zachert 2000, S. 121; Zimmer 2008, S. 158).

Es dauerte gut zehn Jahre, bis eine weitere GUF dem Beispiel der IUF/IUL folgte und die Bau- und Holzarbeiterinternationale (Building and

Woodworkers' International, BWI) 1998 ihr erstes IFA zur Sicherung sozialer Standards mit dem Möbelhaus IKEA unterzeichnete. Auch das erste Abkommen mit einem deutschen Unternehmen wurde von BWI vereinbart, Vertragspartner war 1999<sup>1</sup> der Schreibgerätehersteller Faber Castell (Sozialstandards).

Im Jahre 2000 folgte das erste IFA aus dem Chemiesektor zwischen dem früheren Verband ICEM (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions)<sup>2</sup> und dem deutschen Unternehmen Freudenberg, thematisch ging es um sozialen Dialog.<sup>3</sup> UNI global union konnte 2001 den ersten Abschluss verzeichnen (mit dem französischen Einzelhändler Carrefour zu sozialen Standards) und die ersten Abkommen im Metallsektor wurden 2002 zwischen dem früheren Verband IMF (International Metalworkers' Federation)<sup>4</sup> und dem deutschen Autoproduzenten VW vereinbart (Sozialstandards), gefolgt von zahlreichen IFAs mit weiteren Automobilkonzernen.

2006 kam es zu einem ersten Abschluss eines IFAs im Bankensektor (zwischen UNI und der australischen Bank NAG zu Sozialstandards). 2017 vereinbarte der 2012 gegründete Verband IndustriAll das erste IFA mit einem Onlinehändler (Asos).

Mittlerweile sind transnationale Abkommen in allen Branchen zu verzeichnen, die meisten aus der Metall- und Elektroindustrie (einschließlich Automotive), abgeschlossen von IndustriAll. Allerdings kommen nur sehr wenige Abkommen aus dem Textil- und Bekleidungssektor. Die frühere GUF International Textile, Garment and Leather Workers' Federation (ITGLWF, inzwischen Teil von IndustriAll) konnte erst 2006 ein erstes IFA in diesem Sektor erzielen, das mit dem spanischen Unternehmen Inditex vereinbart wurde.

Dieses ist einerseits auf die langen Wertschöpfungsketten in dieser Branche zurückzuführen (zu Lieferketten und Produktionsnetzwerken in diesem Sektor vgl. Alexander et al. 2017), hat aber ebenfalls mit dem besonders gewerkschaftsfeindlichen Umfeld in dem Sektor zu tun (Anner/Blair/Blasi 2013, 44; Miller 2008, S. 161; Miller 2004, S. 217; Zimmer 2020, S. 181 f.). In käuferorientierten („buyer-driven“) Wertschöpfungsketten scheint es schwierig für Gewerkschaften zu sein, die Beschäftigten entlang der Wertschöpfungskette zu organisieren (Miller 2008, S. 167; Hammer 2008, S. 106).

---

1 Das Abkommen wurde im Jahre 2000 und 2008 überarbeitet.

2 ICEM schloss sich 2012 mit den globalen Gewerkschaftsföderationen IMF (International Metalworkers' Federation) und ITGLWF (International Textile, Garment and Leather Workers' Federation) zu der GUF IndustriAll Global Union zusammen.

3 Das Abkommen wurde 2008 überarbeitet.

4 IMF schloss sich 2012 mit den globalen Gewerkschaftsföderationen ICEM und ITGLWF zu der GUF IndustriAll Global Union zusammen.

## 3.2 Charakteristika internationaler Rahmenabkommen

Anders als unilaterale Verhaltenskodizes, kommen die zwischen einer GUF und einem transnationalen Unternehmen vereinbarten IFAs über den Verhandlungsweg zustande (Krause 2012, S. 750) und sind somit als Instrumente industrieller Beziehungen einzuordnen (Zimmer 2019, Rn. 2 sowie Zimmer 2012, S. 260). Durch den Abschluss eines solchen Abkommens wird die GUF als Verhandlungspartner akzeptiert und damit auf globaler Ebene ein langfristiges Verhältnis zwischen Gewerkschaft und transnationalem Unternehmen geschaffen (Drouin 2015, S. 222; Miller 2004, 216; Thomas 2011, 274; Zimmer 2019, Rn. 2), was als sozialer Dialog auf globaler oder regionaler Ebene eingeordnet werden kann (Zimmer 2020, S. 183).

Die in einem ersten Abkommen kodifizierten Standards können mittels Folgeabkommen vertieft werden und damit den vorhandenen Rahmen erweitern. Zum Teil werden IFAs auch für eine begrenzte Laufzeit abgeschlossen, um nach Zeitablauf die Vereinbarung zu überprüfen und bei Bedarf zu überarbeiten.<sup>5</sup> Zumeist haben IFAs mehr als eine Vertragspartei. Während auf Arbeitgeberseite in der Regel nur das transnationale Unternehmen beteiligt ist, verhandelt auf Gewerkschaftsseite oftmals nicht nur der globale Verband, sondern auch die Gewerkschaft aus dem Land des Stammsitzes und Akteure wie der Europäische oder Konzernbetriebsrat, wie bspw. bei dem IFA mit Siemens der Fall.

Es gibt auch Abkommen, bei denen mehrere GUFs als Allianz in die Verhandlungen gehen. Bei speziellen Abkommen, wie dem Bangladesh Accord oder dem indonesischen Freedom of Association Protocol, sind auch auf Arbeitgeberseite mehr als nur ein Unternehmen als unterzeichnende Partei zu finden, wie im Folgenden am indonesischen Beispiel aufgezeigt wird.

Internationale Rahmenabkommen lassen sich wie folgt charakterisieren: eine GUF ist in Verhandlung und Abschluss involviert und das Abkommen enthält Rechte, die im Wesentlichen auf ILO-Standards basieren, zudem wurde ein Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung vereinbart. Neuere Abkommen enthalten zudem zumeist eine Zulieferklausel (Drouin 2015, S. 218; Zimmer 2019, Rn. 1). Die Abkommen werden als internationale (oder globale) Rahmenabkommen bezeichnet, auch Bezeichnungen wie „Joint Opinion“, „Deklaration“, „Charta“, „Konvention“, „Aktionsprogramm“ oder „Protocol“ sind aufzufinden.

---

<sup>5</sup> So bspw. bei den IFAs mit EDF, ISS, OTE, RAG, Telefónica und Securitas, siehe: Zimmer 2008, S. 159.

Die meisten Vereinbarungen mit weltweitem Anwendungsbereich enthalten Regelungen zu sozialen Mindeststandards.

Während die Abkommen der ersten Jahre inhaltlich sehr begrenzt waren und in der Regel lediglich auf den ILO-Kernarbeitsnormen basierten, enthalten die späteren Abkommen weitere Standards, die zumeist (ebenfalls) auf ILO-Übereinkommen zurückgehen. Diese allgemeine Tendenz lässt sich an einigen Beispielen illustrieren:

So wurden bspw. in dem IFA zwischen UNI Global Union und ABN Amro (2015) nicht nur die Kernarbeitsnormen vereinbart, sondern auch Bestimmungen zur Arbeitszeit, zu Anformation und Anhörung sowie zum Erfordernis von Living-Wages.

Einige IFAs wurden zu speziellen Themen, wie der Gleichstellung von Frauen und Männern (bzw. Diversity)<sup>6</sup> oder zu Arbeits- und Gesundheitsschutz<sup>7</sup> abgeschlossen, wie bspw. das Abkommen zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, das 2014 zwischen UNI Global Union und dem französischen Telekommunikationsunternehmen Orange vereinbart wurde, der Bangladesh Accord von 2013 (überarbeitet 2018) oder das IFA zwischen IndustriAll und Tchibo von 2015, ebenfalls zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, um nur einige Beispiele zu nennen.

Einige Abkommen versuchen zudem Lösungsansätze für spezifische Probleme des Sektors oder des Unternehmens zu erarbeiten, so wie bspw. das Abkommen zwischen BWI und dem Baunternehmen BESIX (2017). Basierend auf ILO-Übereinkommen Nr. 97 und Nr. 143, zielt das IFA u. a. darauf ab, migrantische Beschäftigte (WanderarbeiterInnen) zu schützen und untersagt, dass Rekrutierungsgebühren auf die Beschäftigten abgewälzt werden, gleiches gilt für Transport-, Visa- oder andere mit der Anwerbung verbundene Kosten. Die WanderarbeiterInnen müssen zudem Zugang zu allen Arbeitsdokumenten haben und die Unterbringung ist zu zertifizieren.

Basierend auf Problemen im Bankensektor, wurde 2019 ein IFA zwischen UNI und UniCredit vereinbart, das spezielle Regelungen zur Verhinderung und zum Umgang mit sexueller Belästigung enthält. Es lässt sich festhalten, dass sich die IFAs weiterentwickelt haben und mittlerweile nicht selten auch dezidierte Regeln zur Umsetzung und zum Monitoring enthalten. Diese Entwicklung geht zurück auf Entscheidungen der GUFs, nur noch substantiellere Übereinkommen zu unterzeichnen und wird als Wechsel von einem quantitativen Ansatz, bei dem es darum ging, so viele

---

6 Vgl. die Abkommen zwischen IUF/IUL und Danone (BSN) von 1989, erneuert 2005 sowie von 2007 (zu diversity).

7 Vgl. die Abkommen zw. IMF (international Metalworkers Federation, mittlerweile fusioniert zu IndustriAll) und Arcelor (2008), Daimler (2006) sowie VW (2009) oder von UNI Global Union mit Orange (2014).

Abkommen, wie möglich zu unterzeichnen, zu einem eher qualitativen Ansatz bezeichnet, der auch eine effektive Umsetzung berücksichtigt (Müller/Platzer/Rüb 2008, S. 9; Zimmer 2013b, S. 247).

Einige Abkommen benutzen eine präzise Sprache, die eine starke Verbindlichkeit erkennen lässt, wohingegen andere IFAs eher vage Formulierungen enthalten und wenig mehr als reine Absichtserklärungen darstellen. Der Abschluss transnationaler Vereinbarungen ist ein weitgehend europäisches Phänomen, das sich aus den europäischen industriellen Beziehungen entwickelt hat (Telljohann et al. 2009, S. 22, S. 83; Daugareilh 2006, S. 116), wurden doch 86 % der Abkommen mit Unternehmen vereinbart, die ihren Sitz in Europa haben (eigene Berechnung von 2021), lediglich gut 14 % der globalen Vereinbarungen wurden mit außereuropäischen Unternehmen/Konzernen vereinbart.<sup>8</sup>

Die GUFs haben vor geraumer Zeit Guidelines festgelegt, in denen Probleme der letzten Jahre aufgegriffen und Lösungen angedacht werden. So führt bspw. IndustriAll in seinen Guidelines aus, dass die ILO-Kernarbeitsnormen und weitere Rechtsnormen der ILO Vorrang vor nationaler Gesetzgebung haben müssen, soweit diese ungünstigere Regelungen als die ILO-Übereinkommen aufweist (IndustriAll 2014, S. 1).

Derartige Klauseln in IFAs sind hilfreich in Ländern mit niedrigen Arbeitsstandards, finden sich aber erst in wenigen IFAs jüngeren Datums wie bspw. dem zwischen IndustriAll und den Unternehmen/Konzernen Siemens (2012) sowie mit Asos (2017) oder in dem IFA, das 2019 zwischen UNI und UniCredit vereinbart wurde.

Etlliche IFAs enthalten Bestimmungen zu Gewerkschaftsrechten, die inhaltlich auf ILO-Übereinkommen Nr. 135 zurückgehen, wie das Verbot jeglicher Diskriminierung von ArbeitnehmerInnenvertretern. Eine Untersuchung von 2008 ergab, dass 54 % aller IFAs ein solches Diskriminierungsverbot enthielten (Zimmer 2008, S. 170).

Allerdings beinhalten nur wenige Abkommen darüberhinausgehende „ermöglichende“ Schutzrechte (Thomas 2011, S. 273; Zimmer 2020, S. 185), wie die Zusicherung von Neutralität bei Organisierungskampagnen, ein gewerkschaftliches Zutrittsrecht zum Betrieb oder gar ein Verbot des Einsatzes von Streikbrechern, so bspw. die IFAs von IndustriAll und dem spanischen Textil- und Bekleidungsunternehmen Inditex (2014), das

---

8 Hierbei handelt es sich um folgende Unternehmen/Konzerne: Ability (Brasilien); AEON (Japan); Al Jazeera Media Network (Katar); AngloGold (Südafrika); Antara (Indonesien); Banco do Brasil (Brasilien); Banco Itaú (Brasilien); Chiquita (USA); Felaban-Banking Association (Argentinien); Fonterra (New Zealand); Icomon (Brasilien); Kelly Services (USA); Lukoil (Russland); Manpower (USA); Media Prima (Malaysia); Mizuno (Japan); NAG-Bank (Australien); Nampak (Südafrika); Petrobras (Brasil); Quebecor (Canada); Shoprite (Südafrika); Takashimaya (Japan); Telekom Indonesia (Indonesien) und Zestafoni Ferrolloy Plant (Georgien).

von UNI und UniCredit (2019) oder ABN Amro (2015) sowie die Abkommen von IndustriAll mit Aker (2012), Umicore (2007, überarbeitet 2015) und Tchibo (2016) oder das zwischen BWI und BESIX 2017 abgeschlossene IFA.

Recht weitgehende Bestimmungen zum Schutz und zur Ausübung von Gewerkschaftsrechten enthält auch das indonesische Freedom of Association Protocol, das im Folgenden einer intensiven Untersuchung unterzogen wird. Ebenfalls zu den „ermöglichende“ Schutzrechten gehören Vereinbarungen, in denen vorgesehen ist, auf welchem Wege die Beschäftigten über das Abkommen zu informieren sind und in denen zudem Schulungen über die Themen des Abkommens vereinbart wurden (Hadwiger 2017, S. 409; Zimmer 2019, S. 252). Einige wenige IFAs enthalten sogar einen individuellen (Rechts-)Anspruch auf Schulungsmaßnahmen für Management und Beschäftigte, wie bspw. in dem IFA zwischen UNI und ABN AMRO von 2015 der Fall.

### 3.3 Anwendungsbereich internationaler Rahmenvereinbarungen

In den Anwendungsbereich eines IFAs fällt in der Regel nicht nur das Stammunternehmen, sondern alle Filialen, einschließlich Tochtergesellschaften, sodass die Bestimmungen des IFAs für alle Beschäftigten des Konzerns (Unternehmens) weltweit gelten. War der Anwendungsbereich bei den frühen Abkommen auf das Unternehmen/den Konzern begrenzt, sind mittlerweile zumeist auch alle direkten Vertragspartner in den Anwendungsbereich einbezogen, auch wenn die Wortwahl, dass Vertragspartner über das IFA „informiert“ oder zur Einhaltung „ermutigt“ werden sollen, z. T. noch keinen großen Bindungswillen erkennen lässt.

Beispiele für solch eine eher schwammige Wortwahl finden sich bspw. in den IFAs mit BMW, Carrefour,<sup>9</sup> Daimler,<sup>10</sup> Euradius, GEA, Röchling, IKEA,<sup>11</sup> Leoni, Lukoil, Norske Skogindustrier, Rheinmetall, Telefónica, SCA, Skanska, Statoil, ThyssenKrupp, Umicore und VW. Dass es auch anders geht, zeigt das IFA zwischen IndustriAll und Renault, hier ist die

---

9 In dem IFA zwischen UNI und Carrefour wird immerhin schon aufgeführt, dass eine Anwendung auch auf Zulieferer (zumindest) beabsichtigt ist.

10 Daimler erwartet von seinen Zulieferern, die im IFA niedergelegten Prinzipien anzuerkennen und sieht dieses als Basis für die Vertragsbeziehungen, ohne dass die Einhaltung formeller Bestandteil der Lieferverträge wäre.

11 Zulieferer von IKEA sollen dahingehend „beeinflusst“ und „unterstützt“ werden and, die im Code of Conduct niedergelegten Prinzipien einzuhalten, auf die das IFA Bezug nimmt.



Einhaltung der Inhalte des Abkommens das zentrale Kriterium, um als Vertragspartner ausgewählt zu werden.

Auch wenn die Debatte um die Notwendigkeit, die gesamte Lieferkette einzubeziehen, mittlerweile intensiv geführt wird, erfüllen jedoch nur wenige Abkommen dieses Kriterium vollständig, Subunternehmer werden nur sehr selten in den Anwendungsbereich eines Abkommens einbezogen, dieses ist bspw. der Fall in dem IFA zwischen IndustriAll und Tchibo oder in dem zwischen UNI und ABN AMRO. In einer deutlichen Anzahl älterer Abkommen wird die Problematik von Arbeitsrechtsverletzungen entlang der Lieferkette nicht einmal thematisiert (AngloGold, Arcelor, Bosch, Danone, Endesa, Eni, Faber-Castell, Fonterra,<sup>12</sup> H&M, Lafarge, NAG, Prym, RAG, SKF, WAZ).

### **3.4 Umsetzung und Monitoring internationaler Rahmenabkommen**

Regelungen zur Umsetzung und Überwachung der Einhaltung eines abgeschlossenen Abkommens sind von zentraler Bedeutung für die Effektivität. Das beste Abkommen nützt wenig, wenn es in der Praxis nicht gelebt, die vereinbarten Bestimmungen also nicht eingehalten werden. Es kann unterschieden werden nach Akteuren, die für die Umsetzung verantwortlich sind und dem vereinbarten Verfahren.

#### **Für die Umsetzung zuständige AkteurInnen**

In der Regel betonen die unterzeichnenden Parteien die Notwendigkeit des Monitorings eines vereinbarten Abkommens, in dem die Arbeitnehmervertretungen eine zentrale Rolle spielen. Zumeist wird vereinbart, dass die Parteien periodisch oder bei Bedarf zusammenkommen, um Informationen über die Umsetzung auszutauschen.

Oftmals wird auch ein gemeinsames Forum geschaffen, dass für die Umsetzung zuständig ist, zusammengesetzt aus VertreterInnen von Management und von der/den GUFs, manchmal unter Beteiligung von GewerkschafterInnen aus dem Land des Stammsitzes des Unternehmens/Konzern (Hammer 2008, S. 89 u. 102; Zimmer 2020, S. 187), so bspw. der Fall in den IFAs mit ABN AMRO, Aker, Ballast Nedam, BESIX, Chiquita, EDF, Endesa, Eni, Fonterra, Freudenberg, Impregilo, Norske Skogindustrier, Lukoil, OTE, Portugal Telecom, RAG, SCA, Schwan-

---

<sup>12</sup> Joint-Venture Partner müssen allerdings informiert werden.

Stabilo, Siemens, Statoil, Staedtler, Telefónica, ThyssenKrupp, Veidecke u. a.).

In einigen Fällen ist auch eine Teilnahme von Delegierten des EBR oder des KBR bzw. GBR aus dem Land des Stammsitzes vorgesehen, wie in den IFAs mit Air France, Aker, BESIX, BNP Paribas, Euradius, SCA, Siemens, Skanska, Staedtler, Triumph International, ThyssenKrupp oder Umicore vereinbart, um nur einige zu nennen. Delegierte von Gewerkschaften aus den Produktionsländern des globalen Südens sind kaum auf diesen Sitzungen vertreten, lediglich die IFAs mit Arcelor-Mittal, Nampak und WAZ sehen dieses vor; bei Euradius, Staedler und SCA haben Delegierte aus den Produktionsländern zwar keinen regulären Platz in dem für das Monitoring zuständigen Komitee, haben jedoch auf Anfrage die Möglichkeit der Teilnahme.

In einigen Vereinbarungen ist auch vorgesehen, dass GewerkschaftsvertreterInnen der wesentlichen geografischen Bereiche an dem Treffen der Monitoringgruppe teilnehmen, so bspw. der Fall in dem IFA mit BNP Paribas. Teilweise wird auch das Treffen des EBRs oder des Weltkonzernbetriebsrates<sup>13</sup> für das Monitoring der Vereinbarung genutzt (Welz 2011, S. 39 f; Zimmer 2020, S. 187), wie vereinbart in den IFAs mit Air France, Bosch, BMW, GEA, Röchling, Leoni, Merloni, Peugeot-Citroën, Prym, Rheinmetall und Securitas, um nur einige zu nennen. Bei BESIX wird das EBR-Treffen zusätzlich zum Treffen der Monitoringgruppe genutzt.

Das EBR-Treffen zur Überwachung eines internationalen Abkommens einzusetzen ist insoweit problematisch, als EBR-Mitglieder nur ein Mandat für Europa haben und in der Regel auch nicht vertieft über die Probleme in anderen Weltregionen informiert sein dürften.

Einige wenige IFAs sehen vor, dass Verstöße gegen das Abkommen dem Executive Board oder dem Senior Management gemeldet werden, so der Fall bei Hochtief, Veidecke, Bosch und EADS, um nur einige IFAs zu nennen. Das Monitoring kann auch als Bestandteil der unternehmensinternen Compliance Mechanismen (IKEA) oder der unternehmenseigenen Audit Unit (Daimler, Leoni und Staedler) vorgesehen sein.

Im Unterschied zum Monitoring unilateraler Verhaltenskodizes sind kaum Audits durch externe Parteien, wie kommerzielle AuditorInnen, vorgesehen (Zimmer 2020, S. 188; zu Problemen beim Auditing: Outwaite/Martín-Ortega 2019, S. 381 f.). Insoweit stellt der Fall von Umicore eine Ausnahme dar, wo auf dem jährlichen Treffen des Monitoring-

---

13 Hierbei handelt es sich um ein weltweites Gremium von ArbeitnehmervertreterInnen, dass sich an dem Muster des EBR orientiert und auf freiwilliger Basis mit dem Arbeitgeber vereinbart wird. Zum Teil wird eine andere Terminologie verwendet, wie bspw. Welt-Arbeitnehmer-Forum (World Employee Forum).

Komitees externe AuditorInnen ihren Report über die Einhaltung des Abkommens vorstellen (Art 5.4 des zwischen IndustriAll und Umicore vereinbarten IFAs von 2014) und somit beide Wege beschriftet werden.

Das ist jedoch eine Ausnahme, da das Konzept der Global Unions auf dem Grundgedanken basiert, dass sich die Beschäftigten in Gewerkschaften organisieren, welche Mitglieder der GUF sind und über diesen direkten Kanal Beschwerden über Verletzungen des IFAs zu dem für das Monitoring zuständigen Gremium gelangen.

Einen ähnlichen Ausgangspunkt haben neuere Konzepte eines „Beschäftigten-zentrierten“ („worker-centred“) oder „worker-driven“ Monitoring, bei dem die Beschäftigten selbst eine zentrale Rolle in dem Monitoringprozess spielen, was zu notwendigen Änderungen im Arbeitsprozess führen soll (Outwaite/Martin-Ortega 2019, S. 386 f.). Das Konzept der GUFs setzt jedoch voraus, dass es vor Ort überhaupt Gewerkschaften in den Produktionsstätten gibt. Ohne solch eine gewerkschaftliche Organisation ist es äußerst unwahrscheinlich, dass Informationen über Arbeitsrechtsverletzungen zu dem Monitoring-Komitee gelangen.

## **Zur Umsetzung vereinbarte Verfahren**

Da internationale Rahmenabkommen den Schutz von ArbeitnehmerInnenrechten bezwecken, ist es notwendig, dass die Beschäftigten weltweit das Abkommen kennen und über seinen Inhalt informiert sind. Die meisten IFAs sehen daher vor, dass die Bestimmungen des Abkommens in die Landessprachen übersetzt und die Beschäftigten darüber informiert werden.

Die vorliegende Untersuchung in Indonesien zeigt, dass sich die Effektivität noch deutlich steigert, wenn bspw. auch Schulungsmaßnahmen vorgesehen sind, wie es in den Guidelines von IndustriAll für den Abschluss globaler Abkommen empfohlen wird. In einigen Abkommen jüngerer Datums sind solche Schulungs- und Bildungsmaßnahmen für die lokalen Gewerkschaften und die Personalabteilungen auch bereits vorgesehen (Hadwiger 2017, S. 409; Zimmer 2019, S. 252), wie bspw. in den IFAs mit BESIX (2017), Esprit (2018), Lukoil (2018) oder UniCredit (2019).

Damit wird berücksichtigt, dass aktive und „echte“ Gewerkschaften für die Umsetzung von Vereinigungsfreiheit und (noch stärker) für die Umsetzung des Rechts auf Kollektivverhandlungen, in den Betrieben vorhanden sein müssen. Ohne solche Arbeitnehmerorganisationen vor Ort gestaltet sich die Umsetzung eines IFAs schwierig.

Einer Untersuchung aus 2017 zufolge sehen 85 % aller (zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen) IFAs die Schaffung eines paritätisch besetz-

ten Komitees vor, das mit Umsetzung und Überwachung des Abkommens befasst ist (Hadwiger 2017, S. 13), das entweder jährlich oder bei Bedarf zusammenkommt, z. T. in einem erweiterten Kreis (s. o.). In einigen IFAs wurden sogar zwei Treffen des Gremiums pro Jahr vereinbart (Chiquita, Endesa, Esprit, France Telecom, IKEA und Unilever).

Inhaltlich wird auf diesen Treffen die Umsetzung des Abkommens diskutiert, Fälle von Verstößen werden vorgestellt und diskutiert. Wobei das nur realisiert werden kann, wenn die Information über einen Verstoß auch bei den Parteien, insbesondere bei der GUF, ankommt, was schwierig ist, wenn es vor Ort keine Gewerkschaften gibt.

Studien zeigten auf, dass der vereinbarte Inhalt eines Abkommens oft nicht entlang der Wertschöpfungskette und teilweise sogar überhaupt nicht umgesetzt wird (Royle/Ortiz 2009, 653; Stevis/Fichter 2012, 667–690; vgl. zudem: Fichter et al. 2013). Daher wurden die Umsetzungsmechanismen weiterentwickelt und IFAs jüngerer Datums enthalten oftmals komplexe Mechanismen zur Umsetzung und Überwachung, bspw. genaue Regelungen dazu, wie die Sitzung des Monitoring-Komitees vorzubereiten und durchzuführen ist, so bspw. vereinbart in den IFAs mit ABR AMRO, BNP Paribas oder Rhodia.

Teilweise werden auch Betriebsbesichtigungen durch das Monitoring-Komitee vorgesehen, so wird bei dem Bauunternehmen BESIX jährlich eine Baustelle inspiziert. Allerdings ist vielfach bekannt, dass bei angekündigten Inspektionen Missstände kaschiert werden können und Beschäftigte oftmals so eingeschüchtert wurden, dass sie sich nicht trauen, am Arbeitsplatz, also für die Vorgesetzten nachvollziehbar, über Missstände zu berichten (Zimmer 2008, S. 209 ff.; vgl. zu Problemen beim Auditing: Mock/Turner 2005, S. 62 ff.; Terwindt/Saage-Maaß 2016, S. 4 ff.).

Vielfach wurden Beschwerdemechanismen aufgebaut, die dahingehend variieren, wie die Beschwerde eingelegt werden kann und bearbeitet wird, auch die Entscheidungsprozesse können unterschiedlich sein. Unterschiede existieren zudem im Hinblick auf die Evaluierung des gewählten Mechanismus.

Beschwerden können auf verschiedenen Wegen eingelegt werden, sei es durch interne Mechanismen wie Drop-Boxen, via E-Mail, Hotlines oder Information von Vorgesetzten, Complaint Officers sowie der Personalabteilung oder durch externe Mechanismen wie externe Mailadressen, Hotlines oder Webseiten (Zagelmeyer/Bianchi 2018, S. 23 f. und 34 f.). Teilweise werden auch konkrete Kontaktpersonen benannt, die sowohl von Geschäftspartnern und KundInnen, aber auch durch Beschäftigte kontaktiert werden können, wie bspw. der Fall bei Chiquita, Daimler, Hochtief, Nampak und Quebecor. Hierbei handelt es sich zumeist um interne

Kontaktpersonen, das Modell wäre aber auch mit externer Besetzung denkbar.

Oftmals wird jedoch lediglich vereinbart, dass eine Beschwerdemöglichkeit aufgebaut werden soll, wobei offenbleibt, wie diese ausgestaltet ist, so bspw. in dem IFA mit Esprit. In der Praxis können oftmals kleine Details der Ausgestaltung einen wesentlichen Unterschied machen, so werden Beschäftigte aus dem globalen Süden eine Hotline in ein Industrieland nicht anwählen, wenn diese nicht kostenfrei ist, auch muss es möglich sein, einen Verstoß in der eigenen Sprache zu melden.

Ein beispielhaftes Beschwerdesystem wurde für die weltweiten Beschäftigten von Thyssen-Krupp vereinbart und aufgebaut, die über eine Webseite, per E-Mail oder über die lokale Gewerkschaft Beschwerde einlegen könne, auf Wunsch auch anonym. Ein arbeitgeber- und gewerkschaftsseitig paritätisch besetztes internationale Komitee überwacht den weiteren Prozess und sichtet jede einzelne Beschwerde. Bereits aus dem ersten Jahr nach dem In-Kraft-Treten<sup>14</sup> sind 17 Fälle aus 10 Ländern dokumentiert. Solche lösungsorientierten Strategien sind von Ihrer Ausgestaltung her stärker proaktiv (Ter Haar/Keune 2014, S. 14) und ergänzen Mechanismen, die sich stärker aus traditionellem Monitoring ableiten (Ter Haar/Keune 2014, S. 20).

Die meisten Abkommen beinhalten keinen Streitbeilegungsmechanismus. Eine Untersuchung von 2017 identifiziert lediglich in 10 Prozent aller IFAs einen Mechanismus zur Streitbeilegung, der entweder Mediation oder Schlichtung vorsieht (Hadwiger 2017, S. 409). Nur sehr wenige IFAs sehen eine solche von den Parteien gemeinsam ausgestaltete Schiedsstelle oder einen Schlichtungsmechanismus mit bindenden Entscheidungen vor. Entsprechende Regelungen finden sich in den IFAs zwischen BWI und Skanska (2001), UNI und ABN AMRO (2015), BNP Paribas (2018) oder UniCredit (2019) sowie in den Abkommen von IndustriAll mit Esprit (2018) und Aker (2012).

Paradebeispiel für einen solchen Streitbeilegungsmechanismus ist der im Bangladesh Accord (2013/2018) von IndustriAll und UNI mit über 200 Unternehmen vereinbarte, bei dem im Konfliktfall zuerst der Lenkungsausschuss eingeschaltet wird, dem ein/e neutrale/r VertreterIn der ILO vorsteht. Ist der Konflikt auf dieser Ebene binnen 21 Tagen nicht zu lösen, kann im nächsten Schritt ein Schiedsgericht angerufen werden, das nach den UNCITRAL-Regeln für die internationale kommerzielle Schiedsgerichtsbarkeit fungiert und dessen Schiedsspruch gemäß der New York

---

14 Das IFA wurde 2015 von IndustriAll und Thyssen-Krupp unterzeichnet.

Convention<sup>15</sup> im Land des Stammsitzes des unterzeichnenden Unternehmens gerichtlich durchsetzbar ist (Zimmer 2016, S. 5). Dieses Beispiel hat die Vertragsparteien weiterer IFAs sicherlich inspiriert, so hat sich die Anzahl von Vereinbarungen mit einem verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus in den letzten Jahren erhöht.

Wie die Untersuchung zur Umsetzung des indonesischen Protocol on Freedom of Association zeigt (siehe im nächsten Abschnitt), ist zudem die Einbindung lokaler AkteurInnen in den Aushandlungsprozess eines Abkommens ein weiterer zentraler Faktor für die erfolgreiche Umsetzung. Sind die Gewerkschaften der einzelnen Länder in die Prozesse eingebunden, so erhöht sich die Chance, dass diese das Abkommen als für sie nützliches Werkzeug begreifen und in der Praxis Gebrauch davon machen. Schulungsmaßnahmen für die Gewerkschaften vor Ort können diesen Prozess weiter unterstützen.

---

15 Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche, für weitere Informationen: <https://www.newyorkconvention.org/> (14. Apr. 2021).

## **4 Indonesien: Abkommen zu Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten (Protocol on Freedom of Association)**

### **4.1 Hintergrund: Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechte in Indonesien: Gastbeitrag von Muthmainah Muthi**

#### **Historischer Abriss der indonesischen Arbeiterbewegung**

Die Gewerkschaften in Indonesien blicken auf eine lange Geschichte des Kampfes zurück. Ihre Strategien und deren Umsetzung mussten stets an die jeweiligen Regimes und ihre Politik angepasst werden. Immer jedoch waren die Existenz der Gewerkschaften und ihre Aktivitäten erschwert. Im historischen Verlauf lassen sich vier Epochen unterteilen: Kolonialzeit, Beginn der Unabhängigkeit, Zeit der Neuen Ordnung und die gegenwärtige Epoche der Reform (Zuhdan 2014, S. 278–280).

Die erste Phase der gewerkschaftlichen Entwicklung begann in der Kolonialzeit: Im Jahr 1905 wurde die erste Gewerkschaft von den Beschäftigten der Eisenbahngesellschaften in Java gegründet. Diese und weitere Gewerkschaften standen jedoch unter der Kontrolle des europäischen Kolonialregimes. Damals waren nur sehr wenige indonesische ArbeiterInnen gewerkschaftlich organisiert. Der Aufschwung der Gewerkschaften begann 1910 und nahm nach dem Ersten Weltkrieg an Fahrt auf, als die Gewerkschaften bis 1921 eine Reihe von durchweg erfolgreichen Streiks organisiert hatten. Zu dieser Zeit wurden mindestens 100 Gewerkschaften mit etwa 100.000 Mitgliedern gegründet (Sandra 2015, S. 5).

Das zweite Regime, das Auswirkungen auf die Gewerkschaften gehabt hat, ist die Regierung, welche nach der Ausrufung der Republik Indonesiens im Jahr 1945 gebildet wurde. In dieser Zeit wurden die Gewerkschaften zu einer der einflussreichsten gesellschaftlichen Kräfte, da sie sich am Kampf um die Unabhängigkeit beteiligt hatten (Sandra 2015, S. 58). Die Gewerkschaften haben auch dazu beigetragen, mehrere nationale Arbeitsgesetze auf den Weg zu bringen, die den ArbeitnehmerInnen einen gewissen Schutz boten.

Die beiden wichtigsten nationalen Gesetze aus dieser Zeit sind das Gesetz Nr. 33 aus dem Jahr 1947 zum Arbeitsschutz und das Gesetz Nr. 12 aus dem Jahr 1948 zum Arbeitsrecht, die als fortschrittlich ein-

geordnet werden können und Arbeitnehmerschutz vorsehen, wie bspw. den Acht-Stunden-Arbeitstag, Menstruationsurlaub für weibliche ArbeitnehmerInnen, Schutz von Kindern und andere Normen bezüglich der Arbeitsbedingungen (bplawyers 2018). Darüber hinaus schlossen sich die GewerkschaftsführerInnen während des *Orde-Lama*-Regimes der „Alten Ordnung“ unter Präsident Sukarno der internationalen Arbeiterbewegung an.

Die Islamischen Indonesischen Gewerkschaften (Sarbumusi) und die Gesamtindonesischen Muslimischen Gewerkschaften (Gasbindo) beteiligten sich an der Gründung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG), während die Zentrale Gesamtindonesische Arbeiterorganisation (SOBSI) an der Gründung des Weltgewerkschaftsbundes (WGB) beteiligt war (Siregar 2016, S. 6).

Die dritte Stufe der gewerkschaftlichen Entwicklung in Indonesien fällt in die Zeit der Neuen Ordnung unter Präsident Suharto ab 1965. Dieses Regime entmachtete die Gewerkschaften und zerstörte die gesamte fortschrittliche Gewerkschaftsbewegung, indem es sie beschuldigte, sich an der Bewegung des 30. September durch die indonesischen kommunistischen Parteien (G30S) beteiligt zu haben. Diese Begründung diente dem Militär als Vorwand, sämtliche Gewerkschaften zu zerstören bzw. zu schwächen. Betroffen waren insbesondere jene Gewerkschaften, die beschuldigt wurden, mit den kommunistischen Parteien Indonesiens in Verbindung zu stehen, wie z. B. die Zentrale Gesamtindonesische Arbeiterorganisation (SOBSI).

So fand in den folgenden 30 Jahren eine massive, systematische Zerschlagung der Gewerkschaften statt, in der das Regime ausschließlich staatlich kontrollierte Einheitsgewerkschaften zuließ. Das führte dazu, dass die Gewerkschaften in Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes nicht mehr als ausgleichende Kraft gegenüber dem Regime fungieren konnten.

Außerdem war die Neue Ordnung nicht bereit, das Gesetz zum Schutz der Arbeitnehmer umzusetzen, was als „Politik der Nichtdurchsetzung des Rechts“ bezeichnet wird. Dies bewirkte eine Schwächung der Position der ArbeitnehmerInnen sowohl in Verhandlungen mit Unternehmen als auch mit den politischen EntscheidungsträgerInnen. Die einzige vom Regime der Neuen Ordnung zugelassene Gewerkschaft war die All-Indonesian Workers Union (SPSI) (Ingleson 2013, S. VI).

Nach dem Zusammenbruch der Neuen Ordnung 1998 wurde das Reformregime eingeführt. Diese Reformpolitik beendete die Diktatur der „Neuen Ordnung“ und bewirkte eine bedeutende Veränderung für die indonesische Gewerkschaftsbewegung. Die neue Regierung ratifizierte



unter anderem das ILO-Übereinkommen Nr. 87, welches die Vereinigungsfreiheit garantiert (Better Work Indonesia 2014, S. 8).

Die zweite Veränderung wurde durch das Arbeitsministerium initiiert, indem alle bestehenden Gewerkschaften per Ministerialerlass aufgefordert wurden, ihre Organisationen neu zu registrieren, einschließlich der All Indonesian Workers Union (SPSI). So wurde die Gründung neuer Gewerkschaften ermöglicht.

Diese Politik wird auch durch den Erlass des neuen Gesetzes Nr. 21/2000 über Gewerkschaften unterstützt, das die rechtliche Grundlage für die Entwicklung und das Funktionieren unabhängiger Gewerkschaften bildet. Weitere wichtige nationale Regelungen sind das Arbeitsgesetz Nr. 13/2003 und das Gesetz Nr. 2/2004 über die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, die zu formalen Rechtsquellen für die Beilegung von Arbeitskonflikten wurden (Suwarto 2003, S. 9).

## **Die Entwicklung der Vereinigungsfreiheit in Indonesien**

Das Recht auf Vereinigungsfreiheit ist eines der Menschenrechte, die in Artikel 28E Absatz 3 der indonesischen Verfassung von 1945 festgelegt sind. Die Verfassung garantiert, dass „jede Person das Recht auf Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung“ hat.

Die Formulierung „jede Person“ in der Definition schließt lohnabhängig Beschäftigte als eine Gruppe der Bevölkerung mit ein. Somit hat die Vereinigungsfreiheit für ArbeitnehmerInnen eine sehr starke rechtliche Grundlage, die in der Verfassung als höchste rechtlicher Instanz verankert ist. Andererseits gilt die Verfassung als eine abstrakte und allgemeine Norm, deren Umsetzung positive Gesetze erfordert. Folglich ist der Kampf um den Schutz der Vereinigungsfreiheit für ArbeitnehmerInnen auch die Frage, wie in diesem Zusammenhang konkretere Gesetze auf den Weg gebracht werden können (Puspita 2018, S. 97).

## **Umsetzung des ILO-Übereinkommens zur Vereinigungsfreiheit**

Indonesien hat sowohl das ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes als auch Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Übereinkommen Nr. 98 wurde durch das Gesetz Nr. 18 von 1956 umgesetzt, Überein-

kommen Nr. 87 durch den Präsidentenerlass Nr. 83 von 1998. Diese beiden ILO-Übereinkommen haben die Vereinigungsfreiheit in Indonesien erheblich verändert und das Problem der Einheitsgewerkschaft und des Verbots der Organisierung von ArbeitnehmerInnen in Staatsbetrieben und im öffentlichen Dienst gelöst (ILO 2016, S. 19). Andererseits können die Übereinkommen aufgrund von Problemen im Ratifizierungsprozess nicht mit der gleichen „Durchsetzungskraft“ umgesetzt werden.

Im Falle des IAO-Übereinkommens Nr. 87 darf die Ratifizierung des Übereinkommens nicht in Form eines Präsidialdekrets erfolgen. Die richtige Form der Regelung sollte mittels Gesetz erfolgen (Juwana 2019, S. 4).

### **Gesetz Nr. 14 von 1969 über die wichtigsten arbeitsrechtlichen Bestimmungen**

Das erste nationale Gesetz, das die Vereinigungsfreiheit für Arbeitnehmer regelt, ist das Gesetz Nr. 14 von 1969. Dieses Gesetz geht auf das Regime der Neuen Ordnung zurück. Die Vereinigungsfreiheit ist in Artikel 11 Absatz 1 festgeschrieben, der besagt, dass „jedes Mitglied der Belegschaft das Recht hat, eine Gewerkschaft zu gründen und Mitglied einer solchen zu werden“ (Indonesia National Law Nr. 14, 1969, S. 3).

Der in diesem Artikel verwendete Begriff ist weit gefasst, denn er besagt nicht nur, dass die „ArbeitnehmerInnen“ das Recht haben, sich zu organisieren, sondern die „Belegschaft“. Andererseits deckt der Inhalt dieses Gesetzes noch nicht alle wesentlichen Aspekte der Vereinigungsfreiheit ab, sondern regelt nur einige Themen wie den demokratischen Prozess der Gründung neuer Gewerkschaften und die Rechte der Gewerkschaften, mit den Arbeitgebern zu verhandeln. Die Themen Streiks, Demonstrationen und Tarifverhandlungen werden in diesem Gesetz nicht behandelt.

### **Gesetz Nr. 25 von 1997 zum Arbeitsrecht in Indonesien**

Um die wesentlichen Inhalte des Gesetzes Nr. 14 von 1969 zu überarbeiten und zu ersetzen, erließ das Regime der Neuen Ordnung das Gesetz Nr. 25 von 1997. Die Vereinigungsfreiheit in diesem Gesetz ist in Artikel 27 Abs. 1 festgelegt, der Folgendes besagt: „Jeder Arbeitnehmer hat das Recht, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten“ (Indonesia National Law Nr. 25, 1997, S. 4). Die Grundbestimmung der Vereinigungs-

freiheit in diesem Gesetz unterscheidet sich nicht von der im vorherigen Gesetz Nr. 14 von 1969. Eine Unterscheid besteht in der Definition, in welcher das neue Gesetz den spezifischeren Begriff „jeder Arbeitnehmer“ verwendet.

Inhaltlich hat dieses Gesetz neue, bisher nicht geregelte Normen eingeführt, wie bspw. den Tarifvertrag, das Verfahren der Registrierung von Gewerkschaften beim Arbeitsministerium, die Anerkennung von Gewerkschaften als Vertretung in den Arbeitsbeziehungen und das Streikrecht, nach dem der Arbeitgeber ArbeitnehmerInnen, die sich an Streikaktivitäten beteiligen, nicht kündigen darf. Die wichtigste Neuerung in diesem Gesetz sind strafrechtlichen Sanktionen für solche Arbeitgeber, die den ArbeitnehmerInnen den Beitritt zu einer Gewerkschaft untersagen.<sup>16</sup>

### **Gesetz Nr. 13 von 2003 zum Arbeitsrecht in Indonesien**

Das Gesetz Nr. 13 von 2003 ist das jüngste gültige Gesetz im indonesischen Arbeitsrecht. Dieses Gesetz geht auf die Reformregierung zurück und unterscheidet sich von den beiden vorherigen Gesetzen zum Arbeitsrecht. In Artikel 104 Abs. 1 heißt es: „Jeder Arbeiter/Werkstätige hat das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten“ (Indonesia National Law Nr. 13, 2003, S. 42).

Dieses Gesetz schafft gegenüber dem Gesetz Nr. 25 von 1997 keine neue Rechtsgrundlage für die Vereinigungsfreiheit, regelt aber einige Themen, die bisher nicht festgelegt waren, wie bspw. die Rechenschaftspflicht über die Finanzierung der Gewerkschaften, der Prozess der Tarifverhandlungen und die Ausnahme vom Prinzip „keine Arbeit, kein Lohn“, die für ArbeitnehmerInnen gilt, die mit Erlaubnis des Arbeitgebers gewerkschaftliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>17</sup>

---

16 Die Strafe ist in Artikel 172 festgelegt, welcher besagt: „Jeder, der seine Beschäftigten daran hindert, eine Gewerkschaft im Unternehmen zu gründen und/oder zu leiten oder Mitglied einer Gewerkschaft zu werden und/oder eine Gewerkschaft zu gründen und Mitglied einer Gewerkschaft in Übereinstimmung mit dem Geschäftssektor gemäß Artikel 30 zu werden, wird zu maximal 2 (zwei) Jahren Haft und einer Geldstrafe von maximal Rp. 200.000.000 (zweihundert Millionen Rupien) verurteilt.“

17 Die Vereinigungsfreiheit ist im Gesetz Nr. 13 aus dem Jahr 2003 in den Artikeln 93, 104 und 116 verankert.

## **Gesetz Nummer 21 von 2000 über Gewerkschaften**

Das Thema Gewerkschaftsrechte in Indonesien ist von großer Bedeutung, da die bisherigen Gesetze diesbezüglich kaum Regelungen enthielten. Um auf diese Situation zu reagieren, hat das Reformregime das Gesetz Nr. 21 aus dem Jahr 2000 über Gewerkschaften auf den Weg gebracht. Dieses Gesetz enthält detailliertere Bestimmungen über Gewerkschaften, welche in den vorherigen Arbeitsgesetzen noch nicht enthalten waren.

### **Rechte und Pflichten von Gewerkschaften in Indonesien**

Das erste wichtige Thema, das in diesem Gesetz geregelt wird, sind die Rechte und Pflichten der Gewerkschaften. In diesem Gesetz werden die Rechte und Pflichten der Gewerkschaften erstmals ausdrücklich niedergelegt.

Hierunter fallen: das Recht, Tarifverträge mit dem Arbeitgeber auszuhandeln; das Recht, Beschäftigte in der Beilegung von Arbeitskämpfen zu vertreten; das Recht auf Gründung einer Institution oder Durchführung von Aktivitäten für ein verbessertes Wohlergehen der Arbeitnehmer; das Recht, andere personal- oder beschäftigungsbezogene Aktivitäten durchzuführen, die nicht gegen gültige nationale gesetzliche Regelungen und Vorschriften verstoßen, sowie das Recht, sich internationalen Gewerkschaften und anderen internationalen Organisationen anzuschließen und/oder mit ihnen zusammenzuarbeiten, unter der Voraussetzung, dass der Anschluss oder die Zusammenarbeit nicht gegen gültige nationale gesetzliche Regelungen bzw. Vorschriften verstößt (Art. 25 u. 26).

Darüber hinaus enthält dieses Gesetz in Artikel 27 Bestimmungen zu Rechten und Pflichten der Gewerkschaften: a) das Recht, Mitglieder vor Verletzungen ihrer Rechte zu schützen und zu verteidigen und ihre Interessen zu fördern; b) das Wohlergehen ihrer Mitglieder und deren Familien zu verbessern; c) Rechenschaft über die organisatorischen Aktivitäten gegenüber den Mitgliedern in Übereinstimmung mit der Satzung und dem Gesetz abzulegen. Die beiden Artikel über die Rechte und Pflichten von Gewerkschaften gelten nur für solche Gewerkschaften, die registriert sind. Dies bringt Einschränkungen mit sich, da die Verfahren zur Erfassung von Gewerkschaften zeitaufwändig und bürokratisch sind (ILO 2003, S. 46).

## **Die Gründung von und die Mitgliedschaft in Gewerkschaften in Indonesien**

Der zweite wesentliche Punkt bezieht sich darauf, dass mehrere Gewerkschaften in einem Betrieb zugelassen sind. In Artikel 5 dieses Gesetzes heißt es: „Eine Gewerkschaft wird von nicht weniger als 10 (zehn) Arbeitnehmern gebildet“.

Auch die Gründung von Föderationen ist zulässig, so besagt Artikel 6 Abs. 1 und 2, dass „Gewerkschaften das Recht haben, eine Föderation zu gründen und dieser beizutreten. Eine Föderation von Gewerkschaften wird von nicht weniger als 5 (fünf) Gewerkschaften gebildet“. Darüber hinaus regelt das Gesetz auch die Bildung von Konföderationen (Artikel 7 Abs. 1 und 2), wonach „Gewerkschaftsföderationen das Recht haben, eine Konföderation zu bilden und Mitglieder zu haben. Eine Gewerkschaftskonföderation wird von nicht weniger als 3 (drei) Gewerkschaftsföderationen gebildet“. Die genaue Organisationsstruktur von Gewerkschaften, Föderationen und Konföderationen sind in ihren jeweiligen Gewerkschaftssatzungen und/oder Statuten geregelt.

## **Zugang für Gewerkschaften in Indonesien zur Organisation von Fabriken**

Das dritte in diesem Gesetz geregelte Thema, das die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer schützt, ist der Schutz des Zugangs zur Organisation. Der in diesem Gesetz geregelte Schutz besteht aus Normen, die es jedermann verbieten, eine/n ArbeitnehmerIn daran zu hindern, eine Gewerkschaft zu gründen oder zu zwingen, eine solche nicht zu gründen, GewerkschaftsfunktionärIn zu werden oder nicht zu werden, Mitglied einer Gewerkschaft zu werden oder nicht zu werden und/oder gewerkschaftliche Aktivitäten auszuüben oder nicht auszuüben.

Die spezifischen Handlungen, die als Verbote gelten, sind: a) Beendigung des Arbeitsverhältnisses, vorübergehende Aussetzung des Arbeitsverhältnisses, Degradierung oder Versetzung auf einen anderen Posten, in eine andere Abteilung oder an einen anderen Ort, um ihn von der Ausübung gewerkschaftlicher Tätigkeiten abzuschrecken oder zu verhindern oder solche Tätigkeiten praktisch unmöglich zu machen; b) Nichtzahlung oder Kürzung des Lohns des Arbeitnehmers/Werktätigen; c) Einschüchterung oder Unterwerfung unter andere Formen der Einschüchterung;

d) Kampagnen gegen die Gründung von Gewerkschaften/Arbeitnehmerverbänden.<sup>18</sup>

Darüber hinaus garantiert das Gesetz, dass der Arbeitgeber den FunktionärInnen und Mitgliedern einer Gewerkschaft die Möglichkeit geben muss, während der Arbeitszeit Gewerkschaftsaktivitäten durchzuführen, soweit dieses tarifvertraglich geregelt wurde.

Um diese Normen durchzusetzen, regelt das Gesetz strafrechtliche Sanktionen für jeden, der die Ausübung von Gewerkschaftsaufgaben verbietet. So besagt Artikel 43 Nr. 1 und 2: „Jeder, der Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 28 aussperrt oder nötigt, wird mit einer Strafe von nicht weniger als 1 (einem) Jahr und nicht länger als 5 (fünf) Jahren Gefängnis und oder einer Geldstrafe von nicht weniger als Rp. 100.000.000 (einhundert Millionen Rupien) und nicht mehr als Rp. 500.000.000 (fünfhundert Millionen Rupien) bestraft. Die in Absatz (1) genannte Straftat ist eine schwere Straftat.“

## Fakten und Grenzen

Die Einführung des Gesetzes Nr. 21/2000 war ein Fortschritt für den Schutz der Gewerkschaften. Mit dieser Regelung werden die Rechte der Gewerkschaften in Indonesien nach der 30-jährigen Diktatur ausdrücklich anerkannt und rechtlich geschützt. Andererseits kann das Gesetz Nr. 21/2000 in der Praxis die Rechte der Gewerkschaften nicht wirklich garantieren und sie speziell vor den Arbeitgebern schützen. Die Anerkennung durch die Regierung führt nicht automatisch dazu, dass Arbeitgeber ihre Beschäftigten nicht diskriminieren. Verschlimmert wird die Situation durch die schlechte Durchsetzung des Gesetzes und die arbeitgeberseitige Ignoranz, die ihrerseits keinen Anreiz in der Anerkennung der Gewerkschaften sehen (Jakarta Legal Aid Institute 2014, S. 104).

Es gibt viele dokumentierte Fälle von Verletzung der Vereinigungsfreiheit in Indonesien. So benennt der Global Rights Index des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) vielerlei Verstöße, wie bspw. Zerschlagung von Gewerkschaften, ungerechtfertigte Entlassungen von GewerkschaftsführerInnen und Mitgliedern, Massenentlassungen von ArbeitnehmerInnen aufgrund legitimer Streiks, Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern bei der Beschäftigung, Belästigung und Einschüchterung von

---

18 Die Gewerkschaften in Indonesien dürfen keine Satzung haben, die gegen die Ideologie Indonesiens namens „Pancasila“ verstößt. Der Hauptartikel, der den Schutz des Rechts, sich zu organisieren, enthält, ist der Artikel 28 des Gesetzes Nr. 21 aus dem Jahr 2000. Die Regelung des Tarifvertrags in Bezug auf die Garantie für die Arbeitnehmer, ihre Gewerkschaftsaufgaben wahrnehmen zu können, ist in Artikel 29 Nummer 1 des Gesetzes Nr. 21 aus dem Jahr 2000 geregelt.

Gewerkschaftsführern, gewerkschaftsfeindliche Repressionen, Verstöße gegen Tarifverträge und das schwierige Verfahren bei legalen Streiks. Diese Fälle ereigneten sich von 2009–2017 (IGB 2019).

Obgleich Indonesien bereits mehrere Rechtsinstrumente zum Schutz der Vereinigungsfreiheit eingeführt hat, kann das Ergebnis des Global Rights Index in Bezug auf Indonesien ein Hinweis darauf sein, dass in der Umsetzung dieses Rechts noch viele Probleme zu lösen sind (ILO 2003, S. 47–49).

## Quellen

- Better Work Indonesia (Hrsg.) (2014): Better Work Indonesia: Garment Industry 4th Compliance Synthesis Report. Geneva (International Labour Organization and International Finance Corporation), [https://betterwork.org/wp-content/uploads/2017/07/BWI-4th-Synthesis-Report-Final\\_July-4\\_22.pdf](https://betterwork.org/wp-content/uploads/2017/07/BWI-4th-Synthesis-Report-Final_July-4_22.pdf) (Abruf am 20.07.2021).
- BP Lawyers (2018): The Analysis of Employment Law in Indonesia, <https://bplawyers.co.id/2018/06/05/serba-serbi-hukum-perburuhan-dan-ketenagakerjaan-di-indonesia/> (indonesisch, Abruf am 27.07.2021).
- ELSAM (2014): Law No. 21 of 2001 Concerning Trade Union/Labour Union, <https://referensi.elsam.or.id/2014/10/uu-nomor-21-tahun-tentang-serikat-pekerjaserikat-buruh/> (Abruf am 27.07.2021).  
Englischsprachige Quelle: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=57553&p\\_lang=en](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=57553&p_lang=en) (Abruf am 27.07.2021)
- International Trade Union Confederation (2019): ITUC Global Rights Index 2019. Democracy in crisis as brutal repression used to silence age of anger, <https://www.ituc-csi.org/RI19?lang=en> (Abruf am 20.07.2021).
- International Labour Organization (2006): The Regulation of Domestic Workers in Indonesia. Current Laws, International Standards and Best Practice, ILO-Office Jakarta, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_decl\\_wp\\_26\\_en.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_26_en.pdf) (Abruf am 20.07.2021).
- Ingleson, John (2013): Cities, Social Problems, and Labor in Java Colonial Period, Jakarta: Komunitas Bambu.
- Jakarta Legal Aid Institute (2014): Labor Dispute Settlement, Jakarta: Jakarta Legal Aid Institute, S. 104.

- Puspita, Ayu (2018): The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia: The Basis of The Highest Normative Arrangement of Mass Organizations in Indonesia, <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/pdih4/article/view/3492> (Abruf am 20.07.2021).
- Tjandra, Surya (2007): The History of Indonesia Labor Movement, Jakarta: Trade Unions Right Centre (TURC).
- Suwarto, Sudarno (2003): Employment Law In Indonesia, Jakarta: International Labour Organization. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_120009.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_120009.pdf) (indonesisch, Abruf am 27.07.2021).
- Zuhdan, Muhammad (2014): The Struggle of Trade Unions: Beyond the Wages, 17 (3).

## 4.2 Das Indonesische Abkommen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit

### Einführung

Das indonesische Abkommen vom Juni 2011 zum Schutz der Vereinigungsfreiheit (Freedom of Association Protocol oder Protocol) ist ein Übereinkommen zum Schutz von Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten in der indonesischen Textil-, Bekleidungs- und Schuhproduktion. Es wurde abgeschlossen zwischen den fünf indonesischen Gewerkschaften SPN (National Labour Union), KASBI (Indonesian Trade Union Congress), Garteks SBSI (Garment, Textile, Shoe und Leather Union), GSBI (Indonesian Workers' Association), FSPTSK (Association of the Textile, Garment and Leather Trade Unions), 35 lokalen Zulieferern<sup>19</sup> und den transnationalen Sportbekleidungsunternehmen Adidas (Deutschland), Asics Corp (Japan), New Balance (US), Nike Inc (US), Pentland Group PLC (Großbritannien) und der Puma SE (Deutschland).

Anfang 2017 kamen mit Haglöfs, Kjus und SuitSupply drei weitere Unterzeichner hinzu, die sämtlich Mitglied bei der Multi-Stakeholder Organisation Fair Wear Foundation sind (<https://www.fairwear.org/brands>, 03.04.2021). Im Dezember 2012 wurden ergänzend Standard Operating Procedures (SOPs) mit Regeln für Handhabung und Umsetzung des Abkommens vereinbart. Das Monitoring soll in erster Linie durch ein nationales Supervisory Committee stattfinden, dem VertreterInnen sämtlicher Unterzeichner angehören. Der Inhalt der Vereinbarung und der SOPs

---

<sup>19</sup> Alle „First-Tier-Zulieferer“ eingeschlossen.



werden im Folgenden vorgestellt und analysiert, ebenso Faktoren, die sich unterstützend auf Abschluss und Umsetzung auswirkten.

Wie bereits ausgeführt, werden die Vereinigungsfreiheit Gewerkschaftsrechte zwar in der indonesischen Verfassung (Art. 28 E Nr. 3) sowie weiteren Rechtsnormen (Presidential Decree Nr. 83 von 1998 sowie Art. 104 Abs. 1 Law Nr. 13 von 2003 zu Manpower) garantiert, in der Praxis jedoch häufig verletzt (ITUC 2019, S. 10; ITUC 2020, S. 12). Daher kommt der am internationalen Recht orientierten näheren Spezifikation dieser grundlegenden Rechte in dem Freedom of Association Protocol und ihrer Umsetzung in der Praxis durch die Sozialpartner große Bedeutung zu.

## **Inhalt des Abkommens: Schutz von Gewerkschaftsrechten**

Die unterzeichnenden Parteien verpflichten sich, das Recht auf Vereinigungsfreiheit in ihren bzw. den für sie produzierenden Betrieben zu respektieren (Art. 2 Abs. 1 Protocol). Somit garantieren sowohl die Markenfirmen als auch die indonesischen Zulieferer, Gewerkschaftsrechte in Indonesien nicht zu verletzen. Basierend auf Art. 4 Abs. 3 (alle zitierten Artikel sind im Folgenden solche des Freedom of Association Protocols, es sei denn, sie sind anderweitig gekennzeichnet) verpflichtet sich die Unternehmensseite folglich dazu, gewerkschaftliche Organisierungskampagnen in den Betrieben in keiner Weise zu behindern.

Diese Bestimmung ist deutlich weitgehender als Neutralitätsklauseln in den meisten anderen IFAs, beinhaltet sie doch, dass die unterzeichnenden Gewerkschaften nicht nur ein uneingeschränkte Zutrittsrecht zu den Betrieben haben, sondern sich auch als in diesem Betrieb vertretene Gewerkschaft registrieren lassen können. Unternehmen müssen zudem wie auch immer gestaltete Organisierungskampagnen der Unterzeichnergewerkschaften in den Betrieben zulassen, solange hierbei nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen wird. Dieses Recht wird allen Unterzeichnergewerkschaften garantiert, das Abkommen gewährleistet insoweit Gewerkschaftspluralität, Diskriminierung einzelner Gewerkschaften ist nicht zulässig (Art. 4 Abs. 2).

Zudem wurden im Protocol umfangreiche Bestimmungen zur Unterstützung der gewerkschaftlichen Arbeit in den Betrieben festgelegt. So müssen betriebliche GewerkschaftsvertreterInnen zur Erledigung organisatorischer Arbeit für die Gewerkschaft von der Beschäftigung freigestellt werden, das Unternehmen hat zudem auch weiterhin sämtliche Rechte zu gewährleisten, die diesen Beschäftigten regulär zustehen (Art. 4

Abs. 4, mit weiteren Ausführungen in Art. 5 ff.), wobei der Umfang der Freistellung sich nach der Betriebsgröße richtet (Art. 4 Abs. 6).

Darüber hinaus muss den registrierten Gewerkschaften ein Raum für die Gewerkschaftsarbeit im Betrieb zur Verfügung gestellt werden (Art. 5 Abs. 1(a)) und betriebliche GewerkschaftsvertreterInnen können Kommunikationsmittel des Unternehmens wie Telefon, Fax und Internet nutzen, soweit im Betrieb vorhanden (Art. 5 Abs. 1(a)). Zudem dürfen Gewerkschaften ihre Flagge an prominenter Stelle im Betrieb aufhängen (Art. 5 Abs. 1(d)) und haben das Recht, eine Pin-Wand anzubringen. Eine Betriebsgewerkschaft hat zudem gem. Art. 5 Abs. 1(f) das Recht, externe BesucherInnen innerhalb des Betriebes zu empfangen. Darüber hinaus bezweckt das Protocol die Förderung des Abschlusses von Tarifverträgen (Art. 6).

Verschiedene Bestimmungen des Abkommens untersagen zudem jegliche Form der Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder aufgrund gewerkschaftlicher Betätigung, die Arbeit der Gewerkschaften im Betrieb darf nicht behindert werden. Derart komplexe Bestimmungen zur Unterstützung der gewerkschaftlichen Arbeit im Betrieb finden sich in keinem anderen IFA, sondern sind vielmehr als Gewährleistungen aus einigen Industrieländern bekannt.

## **Anwendungsbereich**

Ausweislich Art. 2 Abs. 1 S. 2 fallen lediglich Zulieferer der „ersten Stufe“ in den Anwendungsbereich des Abkommens, bei welchen es sich um direkte Zulieferer der transnationalen Sportartikelhersteller handelt. Diese sind Zulieferer, die „Endprodukte für die Markenfirmen produzieren“ (i), „über einen direkten Fertigungsvertrag mit den Markenfirmen verfügen“ (ii) und bei denen entweder „ein Arbeitsstättenaudit durch das Compliance-Team der Markenfirmen durchgeführt wird“ (iii) oder „die über ein System verfügen, wonach die Auditierung sämtlicher Verhaltenskodizes oder Zulieferer-Arbeitsstandards durch einen externen Prüfer durchgeführt wird“ (iv).

Da die Zulieferer nicht in den Aushandlungsprozess involviert waren, haben sie das Abkommen nicht automatisch unterzeichnet, sondern mussten von ihren Vertragspartnern, den Markenfirmen dazu gebracht werden. Rechtlich ist das nicht weiter kompliziert, kann doch das Unterzeichnen des FoA-Protocols und die Verpflichtung zur Einhaltung rechtlicher Bestandteile der Beschaffungsverträge werden.

Diese „Bemühungen“, die Zulieferer der ersten Stufe zu integrieren, scheinen in den ersten Jahren bei den transnationalen Sportartikelherstellern unterschiedlich ausgeprägt gewesen zu sein (Delaney/Connor/Rennie

2016, S. 18), zumal eine Unterschrift ja noch nicht bedeutet, dass das Abkommen dann in der Praxis auch eingehalten wird.

Das FoA-Protocol sieht vor, dass das Abkommen in der „Anfangsphase“ nicht für Subunternehmer gilt, sondern diese lediglich „informiert und ermutigt“ werden müssen, den Inhalt des Protokolls einzuhalten. Solch eine unverbindliche Wortwahl findet sich in zahlreichen IFAs und ist meist auf einen Kompromiss zurückzuführen, da sich die Parteien nicht auf weitgehendere Regeln einigen konnten.

Diese „Anfangsphase“ dauert jetzt bereits gut 10 Jahre, ohne dass ein Ende abzusehen wäre. Da es sich bei den Zulieferern der ersten Stufe jedoch um sehr große Produktionsstätten handelt, in denen um die 300.000 ArbeiterInnen beschäftigt sind, gelten die Bestimmungen des FoA-Protocols dennoch für große Teile der Beschäftigten des Sektors in den Anwendungsbereich des FoA-Protocols, viele davon junge Frauen (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 4; Ferenschild 2018, S. 3.).

## **Aushandlungsprozess des Abkommens**

Da das indonesische Freedom of Association Protocol nicht nur starke Gewerkschaftsrechte enthält, sondern auch detaillierte Umsetzungsmechanismen vorsieht, stellt sich die Frage, wie solch ein starkes Abkommen erzielt werden konnte. Im Folgenden werden Faktoren des Aushandlungsprozesses analysiert, die sich auf den Entstehungsprozess des Abkommens auswirkten.

### **Hohe öffentliche Aufmerksamkeit durch intensives Campaigning zu einem Sport-Großereignis**

Das FoA-Protocol wurde nach einem intensiven Verhandlungsprozess abgeschlossen, der 2009 begann und sich über zwei Jahre erstreckte. Anders als in Bangladesch gab es zuvor keine Katastrophe mit unzähligen toten ArbeiterInnen. Allerdings hatte sich 2008 mit der Play-Fair-Alliance eine Koalition aus globalen und europäischen Gewerkschaftsverbänden (ITUC und ITGWLF) und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft (Oxfam und Clean Clothes Campaign) gebildet, um anlässlich der Olympischen Spiele in London eine große internationale Kampagne zu Arbeitsrechtsverletzungen in der globalen Sportartikelproduktion Südostasiens ins Leben zu rufen.

Internationale Sportartikler wie Adidas, Nike, Puma und weitere Markenfirmen wurden dazu aufgerufen, Verantwortung für Arbeitsrechtsverletzungen in ihrer Wertschöpfungskette zu übernehmen. Nach Untersuchungen in verschiedenen Produktionsländern Südostasiens, wurden in einem Bericht namens „Die Hürden überwinden“ niedrige Löhne, prekäre

kurze Arbeitsverträge, Verletzung der Vereinigungsfreiheit sowie Fabrik-schließungen bei Restrukturierungen ohne Abfindungszahlungen als zentrale Hürden in Südostasien identifiziert, die zu überwinden wären, möglichst mittels sektorweiten Lösungen (ITGLWF et al. 2008, S. 47 ff.).<sup>20</sup>

Im Juni 2008 trafen sich VertreterInnen der Play Fair Alliance und indonesische GewerkschafterInnen mit den wichtigsten Sportbekleidungsunternehmen zu einem dreitägigen Workshop in Hong Kong. Auf diesem Treffen machte der Vertreter des deutschen Unternehmens Adidas den Vorschlag, einen Dialog über die Arbeitsbedingungen in Indonesien zu beginnen und versuchte, VertreterInnen der anderen Markenfirmen ebenfalls für diesen Vorschlag zu gewinnen (Ferenschild 2018, S. 3.).

### **Warum das Thema Vereinigungsfreiheit?**

Im Rahmen der Gespräche einigte man sich schlussendlich auf das Thema der Vereinigungsfreiheit, da extremes „Union Busting“ in Indonesien recht verbreitet war, wie einige Interviewpartner erklärten.<sup>21</sup> Ein weiteres Erklärungsmuster, auf das in den Interviews verwiesen wurde, ist, dass die transnationalen Sportbekleidungsunternehmen der Thematik der Vereinigungsfreiheit offener gegenüberstanden, als Verhandlungen über Lohnerhöhungen, Beendigung der Kurzzeitverträge oder der Frage des Einsatzes längerfristiger Verträge – sämtlich Themen, die höhere Kosten für die Unternehmen mit sich gebracht hätten.<sup>22</sup>

Ein Repräsentant von Adidas beschreibt die Motivation des Unternehmens folgendermaßen: „Da es sehr viele Auseinandersetzungen über Gewerkschaftsrechte in Indonesien gab, haben wir ein Abkommen als sehr hilfreich erachtet, das uns konkrete Hilfestellung bei der Frage gibt, wie die existierenden gesetzlichen Bestimmungen auszulegen sind“. Der Unternehmensvertreter gibt offen zu, dass auch „Aktionärsinteressen“ eine Rolle bei der Motivation für den Beitritt zu der Initiative gespielt haben. Wenn Auseinandersetzungen in den Fabriken durch den Abschluss eines solchen Abkommens verhindert werden könnten, so wäre das eine ideale Risikoprävention.<sup>23</sup>

Dieses Argument der Arbeitgeberseite lässt sich grundsätzlich als wesentliche Motivation für die Abschluss Internationaler Rahmenabkommen identifizieren (Zimmer 2008, S. 189. f.; ähnlich auch: Thüsing 2010, S. 79 sowie International Organization of Employers 2011, S. 11 f.).

---

20 Im Rahmen der Play Fair Kampagne von 2008 interviewten WissenschaftlerInnen mehr als 320 ArbeiterInnen von Fabriken in China, Indien, Indonesien und Thailand über ihre Löhne, ihre Erfahrung und ihre Arbeitsbedingungen.

21 Interview mit Sharif Arifin (LIPS) und Iwan Kusmawan (SPN), 2. Nov. 2018.

22 Interview mit Emilia Yanti (GBSBI) am 9 Nov 2018, und Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018.

23 Interview mit Harry Nurmansyah (adidas Office in Jakarta), 13. Nov. 2018.

Die (indonesischen) Gewerkschaften betrachteten die Thematik der Vereinigungsfreiheit als einen Startpunkt, von dem aus sich die anderen, als wichtig eingeordneten Themen Lohnerhöhungen, Beendigung der Kurzzeitverträge oder Entlassungen ohne Abfindungszahlung, weiterbearbeiten ließen. So normiert Art. 6 Abs. 1 die Verpflichtung, spätestens sechs Monate nach Registrierung einer Betriebsgewerkschaft Tarifverhandlungen aufzunehmen. Dieses Ziel hat sich nicht realisieren lassen.

Ausweislich der Aussagen der befragten GewerkschafterInnen erstreiten sich einige der Unterzeichnergewerkschaften Tarifverträge, weil das im Sinne der Mitglieder beschlossen wird, nicht aber weil im Protocol vorgesehen. Andere Gewerkschaften sind aktuell nicht im Tarifgeschäft aktiv und schließen keine Tarifverträge ab, ohne dass sich diese Praktik durch das Protocol geändert hätte.

Die Arbeitnehmerseite spricht sich seit geraumer Zeit für ein zweites und drittes Protocol über „Löhne“ und „Arbeitsplatzsicherheit“ („job security“) aus, Entwürfe über Abkommen zu den beiden Themenkomplexen wurden bereits ausgearbeitet.<sup>24</sup> Angesichts der zögerlichen Haltung der Unternehmensseite, ist der Abschluss weiterer Abkommen jedoch nicht in Sicht, was sich angesichts der Corona-Pandemie auch nicht ändern dürfte.

### **Hohes Ausmaß an Unterstützung durch verschiedene Akteure**

Der Verhandlungsprozess wurde durch vielfältige AkteurInnen unterstützt. So waren sowohl internationale als auch nationale Akteure der Zivilgesellschaft wie NGOs und Gewerkschaften, einschließlich der indonesischen Verbände, in den 2009 begonnenen Aushandlungsprozess involviert bzw. unterstützend tätig. Neben Oxfam Australia sind als unterstützende Organisationen in Indonesien das Jakarta Legal Aid Institute, das Sedane Labour Resource Centre (LIPS), das Trade Union Rights Centre (TURC) sowie die NGO AKATIGA (Pusat Analisis Sosial) zu identifizieren.

Britische Gewerkschaften hatten zudem einen indonesischen Gewerkschaftsvertreter im Rahmen der Play Fair Kampagne eingeladen, ebenso war ein Vertreter der GUF aus dem Textil- und Bekleidungssektor (ITGWLF, mittlerweile Bestandteil der GUF IndustriAll) in der Anfangsphase in den Prozess involviert. Oxfam Australia finanzierte zudem mehrere Jahre die Position eines Koordinators, der sowohl während des Aushandlungsprozesses als auch im später gegründeten Monitoring-Komitee als Moderator tätig war, die Finanzierung wurde 2018 von der Internationalen Clean Clothes Campaign übernommen, was von allen befragten Parteien als äußerst positiver Faktor wahrgenommen wurde.

---

<sup>24</sup> Interview mit Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018 und Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018.

Einigkeit bestand auch darin bei den InterviewpartnerInnen, dass der Repräsentant von Adidas eine wichtige Rolle auf Unternehmensseite spielte, der die Federführung im Arbeitgeberlager übernahm, wenn die Verhandlungen ins Stocken gerieten.

### **Neutrale Moderation als zentraler Erfolgsfaktor**

Ein neutraler Koordinator unterstützte nicht nur den Verhandlungsprozess und war moderierend auf den Treffen tätig, sondern motivierte zudem die verschiedenen AkteurInnen und war hinter den Kulissen koordinierend tätig. Alle Befragten, sowohl von Gewerkschafts- als auch von Unternehmensseite, beschrieben die neutrale Rolle des Koordinators als essenziellen Faktor für den Erfolg des Prozesses.<sup>25</sup>

Allerdings verfügt der Koordinator über keinerlei prozedurale Kompetenzen. Eine stärker prozedural abgesicherte Position des Koordinators könnte die AkteurInnen positiv unterstützen, wenn Verhandlungen oder Diskussionen in eine Sachgasse geraten. Es könnte daher sinnvoll sein, die Position einer/s KoordinatorIn mit mehr Kompetenzen auszustatten, wie bspw. doppeltem Stimmrecht im Falle eines Patts. Nach Aussagen der Interviewten, war die aktuell gewählte Lösung mehr oder weniger effektiv für den Verhandlungsprozess, hat sich aber als eher ineffizient zur Konfliktlösung erwiesen (im nationalen Komitee, wie in Folge erläutert).

### **Niedrige Beteiligung der Global Union Federations**

Das FoA-Protocol wurde auf Gewerkschaftsseite in erster Linie von den nationalen indonesischen Verbänden ausgehandelt, die GUFs waren kaum in den Aushandlungsprozess involviert und spielen auch heute keine große Rolle bei Konflikt- und Umsetzungsprozessen. In der Anfangsphase gab es allerdings kurzzeitig Unterstützung durch einen Repräsentanten der International Textile Garment and Leatherworkers' Federation (ITGWLF, mittlerweile Bestandteil der GUF IndustriALL), ebenso war ein britischer Gewerkschafter unterstützend tätig.

Eine wichtigere Rolle spielten VertreterInnen von Arbeitsrechts-NGOs. Auf die Frage, warum die zuständige GUF (mittlerweile IndustriAll) nicht stärker eingebunden wurde, zumal der Kontakt zu einem Repräsentanten

---

25 In Interviews mit: Sharif Arifin (LIPS) am 2. Nov. 2018; Mimmy Kowel (Koordinatorin der „Decent work working group“ am 7. Nov. 2018; Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018; Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018; Chris Wangkay (Koordinator, ehemals OXFAM Australia) am 14. Nov. 2018; Elly Silaban (KSBSI/Garteks) am 21. Nov. 2018; Lilis Usman (former SPN, now KSPN) am 23. Nov. 2018; Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018 und Indrasani Tjangdraningsih (AKATIGA) am 15. Dez. 2018.

in der Anfangsphase ja bestand, antworteten VertreterInnen der Unterzeichnergewerkschaften im Interview, dass die indonesischen Gewerkschaften die Stärkung von Gewerkschaftsrechten in Indonesien als ureigenste indonesische Aufgabe begriffen und ihre Angelegenheiten selbst regeln wollten.<sup>26</sup> Aus diesem Grund hätten sie den Kontakt zur ITGLWF nicht aufrecht erhalten, ihr Fokus lag darauf, bei den transnationalen Marktfirmen durchzusetzen, dass diese sich an ihre Versprechungen hielten. Die Einschätzung war, dass die TNU eher bei einem sehr konkreten Bezug zu Problemen des Landes „festgenagelt“ werden könnten.<sup>27</sup>

Darüber hinaus sind nicht alle indonesischen Unterzeichnergewerkschaften Mitglied der zuständigen GUF, so sind lediglich zwei der beteiligten nationalen Föderationen Mitglied bei IndustriALL (SPN und KSBSI). Bei den eher kämpferischen der Unterzeichnergewerkschaften scheint zudem der Eindruck vorzuherrschen, dass es sich für sie nicht lohnt, Mitglied in einem Verband zu sein, bei dem eine von ihnen tendenziell als zu gemäßigt und arbeitgeberfreundlich eingeordnete Organisation Mitglied ist.<sup>28</sup>

Für die Verhandlungsphase hat der durch das vielfältige Unterstützungsnetzwerk aufgebaute Druck insoweit auch ohne intensive Unterstützung durch den globalen Gewerkschaftsverband ausgereicht, um ein starkes Abkommen zu erzielen. Den meisten der beteiligten indonesischen GewerkschaftsführerInnen scheint insoweit jedoch nicht bewusst zu sein, dass die Arbeitnehmerseite in der Auseinandersetzung mit transnationalen Unternehmen stärker ist, wenn mehr internationale AkteurInnen Druck auf die Unternehmensseite ausüben können und dass dieses auch im weiteren Umsetzungsprozess, der nicht selten auch konfliktiv verläuft, von Vorteil sein könnte.

Gerade in Bezug auf die Durchsetzung von Gewerkschaftsrechten sind international agierende NGOs als UnterstützerInnen nicht stark genug und die Vernetzung der GUFs mit ihren Mitgliedsgewerkschaften auch aus den Ländern der Stammsitze der beteiligten Unternehmen, ist nicht zu unterschätzen (siehe vertiefend: Platzer/Müller 2011, S. 327 ff. und 116 ff. sowie S. 719. ff. und 741 ff.).

---

26 Interview mit: Iwan Kusmawan (SPN) am 2. Nov. 2018; Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018 und Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018.

27 Interview mit: Sharif Arifin (LIPS) am 2. Nov. 2018 und Mimmy Kowel am 7. Nov. 2018.

28 Interview mit Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018.

## Umsetzung des Abkommens

Das indonesische Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten enthält weitreichende Umsetzungsmechanismen. Die unterzeichnenden Parteien haben sich gem. Art. 3 Abs. 7 dazu verpflichtet, die Umsetzung der vereinbarten Bestimmungen zu kontrollieren. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Bestimmungen des Abkommens und der SOPs in der Praxis umgesetzt werden und ob der vereinbarte Umsetzungsmechanismus ausreicht, um die auftretenden Probleme zu lösen und bei Arbeitsrechtsverletzungen effektiv für Abhilfe zu sorgen. Im Folgenden werden die vereinbarten Umsetzungs- und Überwachungsmaßnahmen aufgezeigt und im Hinblick auf ihre Funktionalität untersucht.

### Information und Schulung

Die Bemühungen der transnationalen Unternehmen, ihre Zulieferer der ersten Stufe zur Thematik des FoA-Protocols zu schulen, scheinen sehr unterschiedlich ausgefallen zu sein, wie eine Untersuchung von 2016 andeutet. Unternehmensseitig hat bspw. der deutsche Sportartikelhersteller Adidas die Information über das Freedom of Association Protocol in sein Schulungsprogramm für das lokale Management der Zulieferbetriebe sowie in seine internen Auditverfahren aufgenommen, Adidas werden diesbezüglich auch die größten Anstrengungen attestiert (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 18). Allerdings wurden keine speziellen Schulungen zu dem Abkommen oder zu Gewerkschaftsrechten in Indonesien durchgeführt.

Wie Harry Nurmansyah von Adidas Indonesia in einem Interview (im November 2018) ausführt, nimmt diese Thematik eher einen kleinen Teil des Adidas-Schulungsprogrammes ein. Auch bei Nike wurden die Informationen über das Protocol in die Schulungen der Zulieferer integriert, dieses erfolgt ausweislich einer Untersuchung von 2016 über die Fair Labour Association, bei der Nike Mitglied ist (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 18). Allerdings bleibt das Ausmaß der Schulungen zu Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaftsrechten bei Nike unklar.

Die interviewten GewerkschafterInnen beschreiben das Management der Zulieferfirmen vor Ort zudem als wenig informiert und geschult zu den im FoA-Protocol vereinbarten Rechten, was sich mit dem durch das Interview mit dem Management eines Zulieferbetriebes (von Adidas) vermittelten Eindruck deckt.

Auf Gewerkschaftsseite scheinen die verschiedenen Gewerkschaftsorganisationen der Frage des Kapazitätsaufbaus und des Trainings der lokalen AktivistInnen in den Betrieben einen sehr unterschiedlichen Stellenwert beimessen, einige Gewerkschaften haben ein ausgefeiltes Konzept und führen viele Schulungen für BasisaktivistInnen durch, das gilt aber nicht für alle Gewerkschaften gleichermaßen. Auch die örtlichen



GewerkschafterInnen sind daher möglicherweise nicht durchgängig gut über den Inhalt des FoA-Protocols informiert.

Darüber scheint sowohl auf Management-, als auch auf Gewerkschaftsseite ein Mangel an für erfolgreiche Verhandlungen notwendigen „Soft-Skills“ zu bestehen, wie die Fähigkeit genauer Problemanalyse oder Verhandlungsstrategien, was auch nicht Bestandteil der durchgeführten Schulungen ist.<sup>29</sup> Insbesondere auf Gewerkschaftsseite besteht zudem ein Mangel an Ressourcen, um ausgedehntere Schulungen zu finanzieren.

### **Überwachung und Streitbeilegung durch Komitees**

Wie in Art. 7 des Abkommens vorgesehen, wurden Komitees zur Überwachung und zur Streitbeilegung gegründet, sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene in den meisten Fabriken.

### **Betriebskomitees**

Interviews mit RepräsentantInnen der Unterzeichnergewerkschaften ergaben, dass in den Betrieben in der Regel die vorgesehenen Komitees errichtet wurden.<sup>30</sup> Diese setzen sich aus VertreterInnen des lokalen Managements und der Gewerkschaften zusammen. In den SOPs ist gezielt festgelegt, wie sich die Zusammensetzung der Komitees im Detail gestaltet und welche Aufgaben ihnen zukommt. Auf Gewerkschaftsseite setzt eine Vertretung in dem betrieblichen Komitee voraus, dass die nationale Sektion der Gewerkschaft das Abkommen bereits unterzeichnet hat (Art. 2.1.a) SOP) und die/der RepräsentantIn über ein schriftliches Mandat der Gewerkschaft verfügt (Art. 2.1.c).

Die in dem Abkommen vorgesehene Tarifpluralität spiegelt sich auch in den Funktionsregeln für die betrieblichen Komitees. Sind für in dem Betrieb bis zu drei Gewerkschaften vertreten, so sieht Art. 2.1.d der SOPs vor, dass jede Gewerkschaft über mindestens zwei Sitze im Komitee verfügt. Bei mehr als drei registrierten Gewerkschaften im Betrieb muss die Sitzverteilung ausgehandelt und in einer Vereinbarung festgehalten werden (Art. 2.1.e). Auch auf Managementseite muss das Protocol durch die Unternehmensvertretung unterzeichnet worden sein und ein schriftliches Mandat vorliegen (Art. 2.2.a und b).

---

29 So die Auskunft von Andriko Otang vom gewerkschaftsnahem Forschungsinstitut TURC im Interview vom 12.Nov.2018.

30 Interviews mit: Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018; Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018; Ely Silaban (KSBSI/Garteks) am 21. Nov. 2018; Lilis Usman (früher SPN, jetzt KSPN) am 23. Nov. 2018 und Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018. Die interviewten sind sämtlich auf Vorstandsebene bei Ihrer Gewerkschaft tätig.

Die Betriebskomitees sind als erste Instanz für Umsetzung und Überwachung des Abkommens zuständig (Art. 4.0.a) SOP), Beschwerden gehen hier ein und es ist festgeschrieben, dass diesen innerhalb von 14 Tagen nachzugehen ist (Art. 4.0.b) iVm 8.0.c) SOP), weitere Bestimmungen legen die genaue Vorgehensweise fest (Art. 8.0 SOP). Eine Untersuchung ist schriftlich festzuhalten und dem nationalen Komitee zu übermitteln (Art. 4.0.c) SOP), dieses hat spätestens zu geschehen, wenn 40 Tage nach Eingang der Beschwerde keine Lösung gefunden werden konnte (Art. 8.0.c) SOP).

Zudem ist gem. Art. 4.0.d) SOP mindestens alle 3 Monate ein Monitoring-Report für das nationale Komitee zu erstellen. Ob diese Reports tatsächlich quartalsweise erstellt werden und die formulierte Aufgabe auch wahrgenommen wird, erscheint angesichts der zögerlichen Antworten der Interviewten (insbesondere von Gewerkschaftsseite) fraglich, auch bleibt angesichts des Mangels an Information und Schulung unklar, ob die Mitglieder des Komitees auch tatsächlich hinreichend über die detaillierten Bestimmungen informiert sind. Allerdings ergab eine Untersuchung von 2016, dass es von den befragten Beschäftigten der Betriebe als positiv wahrgenommen wurde, dass sie nun eine feste Anlaufstelle im Betrieb haben, um Beschwerden einzulegen (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 4).

Die Betriebskomitees scheinen allerdings eher als Überwachungsgremien zu fungieren, denn als Komitees zur Streitbeilegung, da trotz detaillierter Bestimmungen zur Vorgehensweise, für den Konfliktfall kein Mechanismus zur Streitbeilegung vereinbart wurde, der zu einem Ergebnis führt. Konflikte scheinen überwiegend auch nicht in diesem Gremium gelöst zu werden.

Die geführten Interviews ergaben, dass die Informationen über Verletzungen von Gewerkschaftsrechten oftmals informell, bspw. per SMS oder WhatsApp an Mitglieder des Nationalen Komitees übermittelt werden<sup>31</sup> (ebenso: Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 19). Die befragten GewerkschaftsvertreterInnen gaben an, dass im Konfliktfall versucht würde, auf nationaler Ebene, also im nationalen Monitoringkomitee oder über die Markenfirmen eine Lösung zu finden.

---

31 Interviews mit: Sharif Arifin (LIPS) am 2. Nov. 2018; Mimmy Kowel (Koordinatorin der „Decent work working group“ am 7. Nov. 2018; Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018; Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018; Chris Wangkay (Koordinator, ehemals OXFAM Australia) am 14. Nov. 2018; Ely Silaban (KSBSI/Garteks) am 21. Nov. 2018; Lilis Usman (vormals SPN, mittlerweile KSPN) am 23. Nov. 2018; Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018 und Indrasani Tjangdraningsih (AKATIGA) am 15. Dez. 2018.

### Nationales Komitee

Auch ein nationales Komitee, das sich aus RepräsentantInnen der Unterzeichnerparteien zusammensetzt, wurde bestimmungsgemäß eingerichtet, um zentrale Entscheidungen zu treffen. Die Treffen des Gremiums sollen mindestens alle drei bis vier Monate stattfinden, was ausweislich der Aussagen der befragten AkteurInnen aber nicht der Fall ist, auch sind nicht alle Delegierte auf jeder Sitzung anwesend.<sup>32</sup> Neben Gewerkschaften und Zulieferbetrieben sind in diesem Gremium auch die transnationalen Markenfirmen vertreten (Art. 3.0 SOP). Gem. Art. 3.4 SOP können zudem NGOs unter bestimmten Voraussetzungen Beobachterstatus erhalten.<sup>33</sup>

Das nationale Komitee setzt sich aus mindestens 15 und maximal 25 Delegierten zusammen, VertreterInnen von NGOs eingeschlossen (Art. 3.5.a) SOP). Transnationale Markenfirmen und inländische Zuliefererunternehmen, sowie etwaig mit Beobachterstatus zugelassene NGO haben jeweils einen Sitz (Art. 3.5.c), d) und e) SOP), Gewerkschaften können gem. Art. 3.5.b) SOP ein bis zwei Delegierte entsenden. Die Sitzungen des Gremiums werden durch eine/n Vorsitzende/n sowie eine/n Sekretär/in geleitet (Art. 9.0.a) SOP). Diese können rotieren und werden jeweils auf der vorherigen Sitzung bestimmt (Art. 9.0.b) SOP).

Das nationale Komitee ist das zentrale Entscheidungsorgan zur Umsetzung des FoA-Protocols und hat gem. Art. 6.0.a) SOP die Aufgabe, Beschwerden nachzugehen, die auf lokaler Ebene nicht gelöst werden konnten. Zur Arbeitsweise und den Befugnissen wurden detaillierte Regularien erlassen. So sind bei übermittelten Beschwerden Untersuchungen durchzuführen (Art. 6.0.c) SOP), abschließend ist nach spätestens 30 Tagen ein Bericht zu verfassen (9.0c) SOP), der neben Schlussfolgerungen auch Empfehlungen für die Parteien des lokalen Komitees enthalten kann (Art. 6.0.d) SOP).

Dieses Prozedere scheint jedoch in der Praxis keine Rolle zu spielen, da Verstöße kaum als formelle Beschwerde auf der Agenda des nationalen Komitees landen, sondern vielmehr informell gelöst werden.<sup>34</sup> „Wenn

32 So wurden 2018 nur zwei Treffen realisiert und auf dem zweiten waren lediglich zwei Gewerkschaften präsent.

33 Das setzt voraus, dass die NGO seit mindestens 5 Jahren kontinuierlich zu Gewerkschaftsrechten gearbeitet hat (Art. 3.4.a) SOP) und entweder bei der Entstehung des FoA-Protocols oder der SOPs kontinuierlich mitgewirkt hat (Art. 3.4.b) SOP). Dieser Status wurde der internationalen CCC zuerkannt.

34 Interviews mit: Sharif Arifin (LIPS) am 2. Nov. 2018; Mimmy Kowel (Koordinatorin der „Decent work working group“ am 7. Nov. 2018; Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018; Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018; Chris Wangkay (Koordinator, ehemals OXFAM Australia) am 14. Nov. 2018; Elly Silaban (KSBSI/Garteks) am 21. Nov. 2018; Lilis Usman (vormals SPN, mittlerweile KSPN) am 23. Nov. 2018; Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018 und Indrasani Tjangdraningsih (AKATIGA) am 15. Dez. 2018.

wir Probleme haben, rufe ich den Vertreter der Marke an und die gehen dann der Sache nach“, erklärt die Vertreterin der Gewerkschaft GSBI auf Nachfrage,<sup>35</sup> wobei die TNU nach Aussage eines Interviewpartners lediglich aktiv werden, wenn eine Kampagne zu drohen scheint.<sup>36</sup> Lediglich ein Fall der Verletzung von Gewerkschaftsrechten landete bislang auf der Agenda des Komitees, betroffen war die kämpferische Basisgewerkschaft GSBI. Dies könnte als Indiz dafür angesehen werden, dass die Fabrikkomitees nicht gut funktionieren, zudem sind die begrenzten Ressourcen der Gewerkschaften zu berücksichtigen (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 21).

Der von GSBI vorgebrachte Fall wurde nicht auf dem vorgesehenen formellen Weg gelöst und es wurde auch keine Empfehlung ausgesprochen. Derartige Empfehlungen wären zwar (theoretisch) bindend, da Teil V der SOPs für den Fall der Missachtung Sanktionen vorsieht. Da jedoch noch nie Empfehlungen durch das Komitee formuliert wurden und dieses auch für die Zukunft äußerst unwahrscheinlich ist, laufen die Bestimmungen insoweit ins Leere. Ungeachtet der detaillierten Regularien zur Arbeitsweise des Komitees in den SOPs, zeigt sich an diesem Beispiel die Schwäche des konsensorientierten Funktionsmechanismus (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 22). So beschreiben die darin vertretenen GewerkschafterInnen das Komitee auch nicht als effektiv.

Die in dem vereinbarten Prozedere vorgesehene Beschlussfassung setzt voraus, dass die im Komitee vertretenen Gewerkschaften kooperieren, was aber in der Praxis nicht der Fall ist. Zwar scheint sich aufgrund der langen Zusammenarbeit ein gewisses Arbeitsklima etabliert zu haben, im Konfliktfall treten die Unterschiede der Organisation sowie vor Ort schwelende Konflikte und Konkurrenzen jedoch deutlich hervor und verhindern eine Solidarisierung.

Die Gewerkschaftsseite ist nicht homogen zusammengesetzt, sondern weist vielmehr eine große Breite auf, die von sozialpartnerschaftlich bzw. geradezu arbeitgeberfreundlichen Organisationen (SPN) bis zu kämpferischen Basisgewerkschaften (GSBI) reicht, die in den Betrieben nicht nur stark miteinander um Mitglieder konkurrieren, sondern teilweise geradezu verfeindet zu sein scheinen, auch wenn einzelne Organisationen durchaus miteinander kooperieren. Der vereinbarte Konfliktlösungsmechanismus hat sich daher als nicht praxistauglich erwiesen.

---

35 Ähnlich auch der Zuständige bei der Gewerkschaft KASBI (Parto Sumarto), sowie der bei SPN (Iwan Kusmann), der jedoch insgesamt kaum Probleme für die Gewerkschaftsarbeit in den Betrieben feststellen konnte und der angab, dass „die Marke den Fall schon lösen würde“.

36 Interview mit Parto Sumarto von der Gewerkschaft KASBI am 13.Nov.2018.

### **Rolle des Koordinators**

Ein/e neutrale/r KoordinatorIn oder ModeratorIn ist in den – im Übrigen sehr detailliert ausgestalteten – SOPs nicht vorgesehen. Alle Befragten, sowohl von Gewerkschafts-, als auch von Unternehmensseite beschrieben die neutrale Rolle des Koordinators bzw. Moderators jedoch als essentiellen Faktor für den Erfolg des gesamten Prozesses.<sup>37</sup> Wie bereits ausgeführt, verfügt der Koordinator über keinerlei prozedurale Kompetenzen. Eine stärker prozedural abgesicherte Position des Koordinators könnte die AkteurInnen jedoch positiv unterstützen, wenn Diskussionen in eine Sachgasse geraten und sich keine Einigkeit darüber herstellen lässt, wie mit einer Beschwerde zu verfahren ist.

## **4.3 Freedom of Association Protocol – Zusammenfassung**

Das Freedom of Association Protocol enthält dezidierte Bestimmungen zu gewerkschaftlichen Rechten, die in einem Land des globalen Südens nicht gängig sind. Allein der Abschluss eines solchen Abkommens stellt schon einen großen Erfolg dar, gleiches gilt für die dezidiert ausgearbeiteten SOPs. Der vereinbarte Umsetzungsmechanismus hat den Praxistest jedoch nicht bestanden. Da der vereinbarte Konfliktlösungsmechanismus Konsens oder doch zumindest stabile Mehrheiten voraussetzt, führt er in Indonesien nicht zum Erfolg. Der mit dem Abkommen intendierte Abschluss von Tarifverträgen wurde ebenfalls nicht erreicht, da keine Tarifverträge aufgrund des Protocols abgeschlossen wurden.

Allerdings lassen sich im nationalen Komitee Anfänge eines sozialen Dialoges beobachten, wie sie es in dieser Form zuvor in Indonesien nicht gegeben hat. Auffällig ist, dass die im Entwurf nicht vorgesehene Position einer/s Koordinators bzw. ModeratorIn durchgängig als positiv bewertet wird. Es könnte sinnvoll sein, diese Position mit stärkeren prozeduralen Kompetenzen auszustatten, wie bspw. doppeltem Stimmrecht im Falle eines Patts, um die Funktionsfähigkeit des nationalen Überwachungsgremiums zu verbessern. Als positiv wird von den befragten GewerkschaftsvertreterInnen der direkte Kontakt zu den VertreterInnen der Markenfirmen beschrieben, der ihnen durch das nationale Komitee ermöglicht wird.

---

37 In Interviews mit: Sharif Arifin (LIPS) am 2. Nov. 2018; Mimmy Kowel (Koordinatorin der „Decent work working group“ am 7. Nov. 2018; Emilia Yanti (GBSBI) am 9. Nov. 2018; Parto Sumarto (KASBI) am 13. Nov. 2018; Chris Wangkay (Koordinator, ehemals OXFAM Australia) am 14. Nov. 2018; Elly Silaban (KSBSI/Garteks) am 21. Nov. 2018; Lilis Usman (former SPN, now KSPN) am 23. Nov. 2018; Franky Tan (FSPTSK Reformasi) am 28. Nov. 2018 und Indrasani Tjangdraningsih (AKATIGA) am 15. Dez. 2018.

Zumeist konnten Arbeitsrechtsverstöße durch Intervention der TNU abgestellt werden, auch wenn das teilweise erst der Fall war, nachdem größerer Druck aufgebaut wurde. Hier wäre sicherlich eine stärkere Vernetzung mit IndustriAll sinnvoll. Auch wenn nach wie vor in Fabriken der an das FoA-Protocol gebundenen Unternehmen Gewerkschaftsrechte verletzt werden, so wird das Abkommen von den gewerkschaftlichen AkteurInnen doch durchgängig als „Türöffner“ beschrieben, um Kampagnen in bislang nicht gewerkschaftlich organisierten Betrieben durchzuführen, zu ähnlichen Ergebnissen kommen Delaney et al. in einer Untersuchung von 2016 (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 23).

Wie effektiv sich das Protocol an diesem Punkt genau auswirkt, kann jedoch nicht näher spezifiziert werden, nicht zuletzt, da nicht alle indonesischen Gewerkschaftsorganisationen gleichermaßen Organizing-Kampagnen durchführen, zudem scheinen einige Gewerkschaften mit sehr sozialpartnerschaftlicher Ausrichtung keine großen Probleme mit dem Management zu haben. Auch das Bereitstellen von Räumlichkeiten und Kommunikationsmitteln scheint in der Praxis, wenn auch nicht durchgängig, so doch in vielen Fällen durch das Abkommen erleichtert zu werden. Gleiches gilt für die Arbeitsfreistellung von AktivistInnen.

Da das Protocol Gewerkschaftspluralität anerkennt und sicherstellt, dass einzelne Gewerkschaften nicht diskriminiert werden, nutzen insbesondere die kämpferischeren, stärker partizipativ ausgerichteten Gewerkschaften das Abkommen, um unter Verweis darauf in Fabriken zu kommen, in denen die größte (und eher gemäßigte) Föderation (SPN) bereits vertreten ist. In dieser Hinsicht wird FoA-Protocol von den AkteurInnen als nützliches Instrument eingeordnet. Insoweit lässt sich festhalten, dass trotz bestehender Mängel das Freedom of Association Protocol eine Erfolgsgeschichte darstellt.

## **4.4 Das Freedom of Association Protocol als Internationales Rahmenabkommen?**

Da mit den transnationalen Sportbekleidungsunternehmen internationale Akteure auf der Unternehmensseite an dem Abkommen beteiligt sind, liegt diesem kein rein nationaler Ansatz zugrunde, obwohl der Anwendungsbereich auf ein Land begrenzt ist. Aber kann das Abkommen auch als IFA eingeordnet werden?

Für die Kategorisierung von IFAs wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt: Eine GUF ist in den Prozess von Verhandlung und Abschluss involviert; das Abkommen basiert auf Standards, die sich aus ILO-Übereinkommen ableiten lassen und die Vereinbarung enthält einen

Mechanismus zum Monitoring (siehe Kapitel 2). Das letztgenannte Kriterium ist offensichtlich erfüllt, da im Abkommen und in den SOPs spezielle Kriterien für Umsetzung und Überwachung vereinbart wurden.

Der Text des Protocols enthält keinen direkten Verweis auf ILO-Übereinkommen (bspw. Übereinkommen Nr. 87, Nr. 98 Nr. oder 135). Allerdings wird sich in der Präambel auf das internationale Recht bezogen, der Inhalt des Abkommens basiert folglich auf dem internationalem Recht der ILO, wie auch in den Interviews von den Unterzeichnerparteien ausgeführt.<sup>38</sup> Folglich ist ebenfalls das zweite Kriterium erfüllt.

Allerdings wurde das Protocol 2011 nicht durch eine globale Gewerkschaftsföderation unterzeichnet, lediglich die indonesischen Gewerkschaften unterzeichneten von Gewerkschaftsseite. Jedoch waren GUFs wie ITGWLF und ITUC in die ersten Verhandlungen eingebunden und unterstützten den Prozess, wie einige der Interviewten erklärten.<sup>39</sup> Das letzte Kriterium, wonach eine GUF in Verhandlung und Abschluss involviert sein muss, ist somit ebenfalls erfüllt.

Das FoA-Protocol kann daher als spezielles IFA eingeordnet werden, auch wenn einige Unterschiede zu den klassischen IFAs vorhanden sind. Die allermeisten IFAs haben einen weltweiten Anwendungsbereich und sind nicht auf ein Land begrenzt.

Da beim FoA-Protocol die nationalen Gewerkschaftsföderationen die treibende Kraft darstellten, hat das Protocol einen Bottom-up-Ansatz, wohingegen bei klassischen IFAs die GUFs die zentralen Akteure bei Aus handlung und Unterzeichnung sind, daher kann hier der allgemeine Ansatz als Top-down charakterisiert werden (Fichter et al. 2012, S. 7). Ungeachtet dieser Unterschiede erfüllt das Protocol die für die Charakterisierung von IFAs aufgestellten Kriterien und kann daher als spezielles IFA eingeordnet werden (Zimmer 2020, S. 194).

---

38 In Interviews mit: Emilia Yanti, GBSBI (9. Nov. 2018); Parto Sumarto, KASBI (13. Nov. 2018); Elly Silaban, KSBSI/Garteks, (21. Nov. 2018); Lilis Usman, vormals SPN, jetzt KSPN (23. Nov. 2018); Frank Tan, FSPTSK Reformasi (28. Nov. 2018); Harry Nurmansyah, Adidas Indonesia (13. Nov. 2018).

39 Interviews mit: Sharif Arifin (LIPS), 2. Nov. 2018; Mimmy Kowel, Coordinator decent work working group (7. Nov. 2018); Emilia Yanti, GBSBI (9. Nov. 2018); Parto Sumarto, KASBI (13. Nov. 2018); Chris Wangkay, vormals OXFAM Australien, jetzt Koordinator (14. Nov. 2018); Elly Silaban, KSBSI/Garteks (21. Nov. 2018); Lilis Usman, vormals SPN, jetzt KSPN (23. Nov. 2018); Frank Tan, FSPTSK Reformasi (28. Nov. 2018); Indrasani Tjangdraningsih, AKATIGA (15. Dez. 2018).

## 5 Ausblick

Das Freedom of Association Protocol enthält stärkere Bestimmungen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten als andere IFAs und funktioniert als Türöffner für gewerkschaftliche Organisierungskampagnen. Insoweit kann das Abkommen auch Vorbildcharakter für andere Länder haben, zumal Gewerkschaften über das Monitoringkomitee Kontakt zu den transnationalen Unternehmen aufbauen konnten, was im Einzelfall zu Abhilfe bei Verletzungen von Gewerkschaftsrechten führen kann, insbesondere, wenn internationale Netzwerke eingeschaltet werden (Delaney/Connor/Rennie 2016, S. 23).

Die Bedeutung der Einbeziehung lokaler Gewerkschaften aus den Ländern des globalen Südens in den Aushandlungsprozess eines Abkommens, wurde bereits in dem Kapitel zu internationalen Rahmenabkommen als zentraler Faktor für die Umsetzung eines IFAs beschrieben.

Dass die lokalen AkteurInnen das Abkommen akzeptieren und als „ihr eigenes“ anerkennen („ownership“), ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sie von den darin vereinbarten Rechten auch Gebrauch machen (Fichter et al. 2012, S. 6 und S. 8). Da die indonesischen Gewerkschaften sogar die Verhandlungsführerschaft in dem Aushandlungsprozess um das FoA-Protocol innehatten, ist dieser Faktor im Vergleich zu anderen IFAs sehr günstig. Sie nutzen das Abkommen, um ihre Gewerkschaft in Fabriken zu verankern, zu denen sie bislang noch keinen Zugang hatten, auch wenn dieser Prozess nicht automatisch abläuft und darum gestritten werden muss.

Die langanhaltenden Debatten über die Effektivität internationaler Rahmenabkommen verdeutlichen letztlich die Notwendigkeit, stärker ausgearbeitete Konfliktlösungsmechanismen zu erarbeiten (Hadwiger 2017, S. 411). Der verbindliche Streitbeilegungsmechanismus des Bangladesh Accord hat insoweit sicher Ausstrahlungswirkung bei den Verhandlungen weiterer Abkommen (Zimmer 2016, S. 5), ohne dass der dort gewählte kostspielige, auf den UNCITRAL-Regeln der internationalen kommerziellen Schiedsgerichtsbarkeit basierende Streitbeilegungsmechanismus 1:1 kopiert werden müsste. Insofern können die in den SOPs des FoA-Protocols vereinbarten Mechanismen zumindest Anregungen bieten, auch wenn die Rolle der KoordinatorIn bzw. ModeratorIn institutionell verankert und mit prozeduralen Rechten versehen werden müsste.

Der Gedanke, dass eine neutrale Instanz wie bspw. die ILO in den Monitoring-Prozess Internationaler Rahmenabkommen eingebunden sein könnte, wurde auch vom „Committee on Decent Work in Global Supply Chains“ auf der 105. Internationalen Arbeitskonferenz der ILO (2016) vorgebracht, was einen großen Schritt nach vorn darstellen könnte. Denkbar



wäre auch die Einrichtung einer internationalen Schlichtungsstelle, die mit unabhängigen ArbeitsrechtsexpertInnen besetzt ist. Diese könnten angerufen werden, sofern die Parteien des IFAs keine eigene, maßgeschneiderte Schlichtungsstelle vereinbart haben (Mangold 2018, S. 303). Es gibt also viel weiterzuentwickeln und zu lernen, auch aus Indonesien.

## Literatur

- Alexander, Rachel/Ashwin, Sarah/Lohmeyer, Nora/  
Oka, Chikako/Schüßler, Elke (2017): Analysing the Evolving Texture of Transnational Industrial Relations: Opening the Black Box of Interfirm and Firm – Union Relationships in the Global Garment Industry, Garment Supply Chain Governance Project (Garment Supply Chain Governance Discussion Paper Series Nr. 01/2017).  
[https://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/Garments/Medien/Discussion-Paper-Garment-Governance-01-2017\\_Analysing-the-evolving-texture-of-transnational-industrial-relations1.pdf](https://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/Garments/Medien/Discussion-Paper-Garment-Governance-01-2017_Analysing-the-evolving-texture-of-transnational-industrial-relations1.pdf)  
(Abruf am 22.7.2021).
- Anner, Mark/Bair, Jennifer/Blasi, Jeremy (2013): Towards joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labor violations in international subcontracting network. In: Comparative Labor Law and Policy Journal 35, S. 1–43.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und informelle Politik. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Chossudovsky, Michael (2002): Global Brutal. Der entfesselte Welt-handel, die Armut, der Krieg. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Clean Clothes Campaign (2005): Looking for a quick fix: How weak social auditing is keeping workers in sweatshops.  
<https://cleanclothes.org/file-repository/resources-publications-05-quick-fix.pdf/view> (Abruf am 22.7.2021).
- Däubler, Wolfgang (1997): Der Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag. Baden-Baden: Nomos.
- Daugareilh, Isabelle (2006): Les accords cadres internationaux: une réponse européenne à la mondialisation de l'économie. In: Descolognes, Michèle/Saincy, Bernard (Hrsg.): Les nouveaux enjeux de la négociation sociale internationale. Editions La Découverte, S. 116–129.
- Connor, Tim/Delaney, Annie/Rennie, Sarah (2016): The Freedom of Association Protocol: A localised non-judicial grievance mechanism for workers' rights in global supply chains.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2889112](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2889112)  
(Abruf am 22.7.2021)
- Drouin, Renée Claude (2015): Freedom of Association in International Framework Agreements. In: Blackett, Adelle/Trebilcock, Anne (Hrsg.), Research Handbook on Transnational Labour Law. Cheltenham, UK/ Northampton, USA: Edward Elgar, S. 217–229.

- Ferenschild, Sabine (2018): Fact Sheet: Nur Papiertiger? Indonesien und Kollektivverhandlungen. Siegburg: Südwind-Publikation. <https://www.suedwind-institut.de/alle-verfuegbaren-publikationen/fact-sheet-mindestloehne-in-indonesien-von-existenzsicherung-keine-spur-kopie.html> (Abruf am 22.7.2021).
- Fichter, Michael/Sydow, Jörg/Helfen, Markus/Arruda, Lilian/Agtas, Özge/Gartenberg, Indira/McCallum, Jamie/Sayim, Kadire Zeynap/Stevis, Dimitris (2012): Globalising Labour Relations – On Track with Framework Agreements? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09422-20121129.pdf> (Abruf am 22.7.2021).
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto (1979): Die neue internationale Arbeitsteilung. Hamburg: Rowohlt.
- Hadwiger, Felix (2017): Looking to the future: mediation and arbitration procedures for global framework agreements. In: Transfer 23, S. 409–424.
- Hammer, Nikolaus (2008): International framework agreements in the context of global production. In: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.), Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework? International Labour Office, Genf, S. 89–112.
- Holdcroft, Jenny (2015): Transforming supply chain industrial relations. In: International Labour Review 7, S. 195–204.
- Hauch, Elisa Theresa (2015): International Framework Agreements. Hintergrund, Rechtsnatur und Justiziabilität. In: Studien zum Arbeitsrecht und zur Rechtsvergleichung Band 27. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- IndustriAll Global Union (2014): IndustriAll Global Union’s Guidelines for Global framework Agreements (GFAs). [https://industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/industrial\\_gfa\\_guidelines\\_final\\_version\\_exco\\_12-2014\\_english.pdf](https://industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/industrial_gfa_guidelines_final_version_exco_12-2014_english.pdf) (Abruf am 22.7.2021).
- International Labour Conference (2016): Decent Work in Global Supply Chains – Reports of the Committee on Decent Work in Global Supply Chains: Resolution and conclusions submitted for adoption by the Conference. International Labour Conference, 105th session, Geneva. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_489115.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_489115.pdf) (Abruf am 22.7.2021).
- International Organization of Employers (2011): International Framework Agreements. An Employers’ Guide. Genf.

- International Trade Union Confederation (2020): 2020 ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers. [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc\\_globalrightsindex\\_2020\\_de.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalrightsindex_2020_de.pdf) (Abruf am 22.7.2021).
- International Trade Union Confederation (2019): 2019 ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers. <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf> (Abruf am 22.7.2021)
- ITF Seafarers (2021): About the FOC Campaign. <https://www.itfseafarers.org/en/focs/about-the-foc-campaign> (Abruf am 22.07.2021)
- Lillie, Nathan (2004): Global collective bargaining on flag of convenience shipping. In: *British Journal of Industrial Relations* 42, S. 47–67.
- Mangold, Sonja (2018): *Transnationale Soziale Dialoge und Antidiskriminierung im Erwerbsleben. Eine rechtsempirische, rechtsdogmatische und rechtspolitische Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Maquila Solidarity Network (Hrsg.) (2008): *Clearing the Hurdles: Steps to improving wages and working conditions in the Global Sportswear Industry*. [http://playfair2008.org/docs/Clearing\\_the\\_Hurdles.pdf](http://playfair2008.org/docs/Clearing_the_Hurdles.pdf) (Abruf am 22.7.2021).
- Merton, Robert K./Kendall, Patricia L. (1979): *Das fokussierte Interview*. In: Hopf, Christel/Weingarten, Elmar (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart, S. 171–204.
- Miller, Doug (2008): *The ITGLWF's policy on cross-border dialogue in the textiles, clothing and footwear sector: Emerging strategies in a sector ruled by codes of conduct and resistant companies*. In: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?* International Labour Office, Genf, S. 161–190.
- Miller, Doug (2004): *Preparing for the Long Haul. Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector*. In: *Global Social Policy* 4, S. 215–239.
- Mock, Theodore J./Turner, Jerry L. (2005): *Auditor Identification of Fraud Risk Factors and their Impact on Audit Programs*. In: *International Journal of Auditing* 9, S. 55–77.
- Mückenberger, Ulrich/Nebe, Katja (Hrsg.) (2019): *Transnationale soziale Dialoge und ihr Beitrag für den europäischen sozialen Fortschritt*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Müller, Thorsten/Platzer, Hans-Wolfgang/Rüb, Stefan (2008): *Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzberichte, Nr. 8/2008).

- Outwaite, Opi/Martín-Ortega, Olga (2019), Worker-driven monitoring – Redefining supply chain monitoring to improve labour rights in global supply chains. In: *Competition & Change* 23, S. 378–396.
- Platzer, Hans-Wolfgang/Müller, Thorsten (2009a): Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik, 1. Halbband. Berlin: Edition Sigma.
- Platzer, Hans-Wolfgang/Müller, Thorsten (2009b): Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik, 2. Halbband. Berlin: Edition Sigma.
- Rüb, Stefan/Platzer, Hans-Wolfgang/Müller, Thorsten (2011): Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa. Berlin: Edition Sigma.
- Royle, Tony/Ortiz, Luis (2009): Dominance effects from local competitors: setting institutional parameters for employment relations in multinational subsidiaries; a case from the Spanish supermarket sector. In: *British Journal of Industrial Relations* 47, S. 653–675.
- Rubya, Tamanna (2015): The Ready-Made Garment Industry: An Analysis of Bangladesh’s Labor Law Provisions after the Savar Tragedy. In: *Brooklyn Journal of International Law* 40, S. 685–718.
- Sobczak, André (2012): Ensuring the effective implementation of Transnational Company Agreements. In: *European Journal of Industrial Relations* 18, S. 51–70.
- Stavis, Dimitris/Fichter, Michael (2012): International Framework Agreements in the United States: Escaping, Projecting, or Globalizing Social Dialogues? In: *Comparative Labor Law & Policy Journal* 33, S. 667–790.
- Telljohann, Volker/da Costa, Isabelle/Müller, Torsten/Rehfeld, Udo/Zimmer, Reingard (2009): International framework agreements: a stepping stone towards the internationalization of industrial relations? Dublin: European Foundation for the improvement of the working and living condition.
- Ter Haar, Beryl/Keune, Marten (2014): One step forward or more Window-Dressing? A legal analysis of recent CSR initiatives in the Garment Industry in Bangladesh. In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 30, S. 5–26.
- Terwindt, Carolijn/Saage-Maaß, Miriam (2016): Liability of Social Auditors in the Textile Industry, FES-Publikation. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Policy\\_Paper\\_Liability\\_of\\_Social\\_Auditors\\_in\\_the\\_Textile\\_Industry\\_FES\\_ECCHR\\_2016.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Policy_Paper_Liability_of_Social_Auditors_in_the_Textile_Industry_FES_ECCHR_2016.pdf) (Abruf am 22.7.2021).

- Thomas, Mark P. (2011). Global industrial relations? Framework Agreements and the Regulation of International Labor Standards. In: Labor Studies Journal (LSJ) 36, H. 2, S. 269–287.
- Thüsing, Gregor (2010): International Framework Agreements: Rechtliche Grenzen und praktischer Nutzen: Recht der Arbeit, S. 78–93.
- United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL Arbitration Rules. <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/uncitral-arbitration-rules-2013-e.pdf> (Abruf am 22.7.2021).
- Welz, Christian (2011): A qualitative Analysis of International Framework Agreements: Implementation and Impact. Eurofound-Publication: Dublin.
- Zagelmeyer, Stefan/Bianchi, Lara (2018): Non-state based non-judicial grievance mechanisms: An exploratory analysis. Report, prepared for OHCHR, 13 July 2018). <https://www.researchgate.net/publication/327755456> (Abruf am 26.7.2021).
- Zimmer, Reingard (2021, im Erscheinen): Lessons of the Indonesian Freedom of Association Protocol. In: Teipen, Christina/Herr, Hansjörg/Dünhaupt, Petra/Mehl, Fabian (Hrsg.): Economic and Social Upgrading in Global Value Chains: Comparative analysis, macroeconomic effects, the role of institutions and strategies for the Global South.
- Zimmer, Reingard (2020): International Framework Agreements: New developments through better implementation on the basis of an analysis of the Bangladesh Accord and the Indonesian Freedom of Association Protocol. In: International Organizations Law Review 17, S. 178–205.
- Zimmer, Reingard (2020): From International Framework Agreements towards transnational Collective Bargaining? In: Bungenberg/Krajewski/Tams/Terhechte/Ziegler (Hrsg.): European Yearbook of International Economic Law 2019. Cham, Schweiz: Springer, S. 167–192.
- Zimmer, Reingard (2019), Internationale Rahmenvereinbarungen (§ 8). In: Schlachter, Monika/Heuschmid, Johannes/Ulber, Daniel (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Zimmer, Reingard (2016): Unternehmensverantwortung im „Bangladesh-Accord“. Welche Regelungen sind übertragbar auf andere Lieferketten? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13040.pdf> (Abruf am 26.7.2021).

- Zimmer, Reingard (2015): EU-Dienstleistungsfreiheit auch für (billig) ausgeflaggte Schiffe. Anmerkung zur EuGH-Entscheidung vom 8.7.2014, C-83/13 (Fonship). In: *Arbeit und Recht* 63, H. 3, S. 44–46.
- Zimmer, Reingard (2013a): European Works Councils as participants in Euro-wide collective agreements – Analysis from a German perspective. In: *European Labour Law Journal* 4, H. 4, S. 312–327.
- Zimmer, Reingard (2013b): Entwicklungsperspektiven transnationaler Kollektivverhandlungen in Europa – Schaffung eines rechtlichen Rahmens für transnationale Kollektivverträge in der Europäischen Union. In: *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, H. 2, S. 247–259.
- Zimmer, Reingard (2012): Will Corporate Social Responsibility Help to Improve Working Conditions? In: Traub-Merz, Rudolf/Zhang, Junhua (Hrsg.): *Industrial Democracy in China. With additional studies on Germany, South-Korea and Vietnam*. China Social Sciences Press, S. 280–295.
- Zimmer, Reingard (2008): *Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung sozialer Mindeststandards durch Verhaltenskodizes?* Baden-Baden: Nomos.

## Autorin

**Dr. Reingard Zimmer** ist seit 2015 Professorin für deutsches, europäisches und internationales Arbeitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Sie startete ihre wissenschaftliche Laufbahn 2009 am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, wo sie für knapp zwei Jahre die Leitung des Forschungsreferates Arbeits- und Sozialrecht innehatte. Zum Sommersemester 2011 wechselte sie auf eine arbeitsrechtliche Vertretungsprofessur an die Universität Hamburg (FB Sozialökonomie, ehemals HWP), um im Herbst 2013 die Leitung des deutschen Vertragsbüros der internationalen Transportarbeiterföderation zu übernehmen, wo sie für das Aushandeln internationaler Tarifverträge für Schiffe deutscher Reeder zuständig war, bevor sie in die Wissenschaft zurückkehrte.



**ISSN 2509-2359**