

Haipeter, Thomas; Rosenbohm, Sophie

Research Report

Gute Arbeitsstandards weltweit: Einblicke in die Umsetzungspraxis und Weiterentwicklung globaler Rahmenabkommen

IAQ-Report, No. 2024-02

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Haipeter, Thomas; Rosenbohm, Sophie (2024) : Gute Arbeitsstandards weltweit: Einblicke in die Umsetzungspraxis und Weiterentwicklung globaler Rahmenabkommen, IAQ-Report, No. 2024-02, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/81560>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301597>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gute Arbeitsstandards weltweit

Einblicke in die Umsetzungspraxis und Weiterentwicklung globaler Rahmenabkommen

Thomas Haipeter und Sophie Rosenbohm

- Globale Rahmenabkommen sollen die Rechte der Beschäftigten weltweit schützen. Ihre Wachstumsdynamik lässt allerdings nach, sodass ihre Verbreitung weitgehend auf multinationale Unternehmen aus Europa beschränkt bleibt.
- Die Umsetzung globaler Rahmenabkommen hängt entscheidend von den vereinbarten Prozessnormen ab. Vor allem systematische und kontinuierliche Prozesse der Informierung, Überwachung und Problemlösung sind für eine gute Umsetzungspraxis förderlich.
- Eine gute Umsetzungspraxis beruht zudem auf den weltweiten Vernetzungen von Interessenvertreter*innen. Und umgekehrt können solche Vernetzungen durch globale Rahmenabkommen maßgeblich befördert werden.
- Globale Rahmenabkommen haben das Potenzial, eine bestehende Lücke in Lieferkettengesetzen zu schließen und im Zusammenspiel mit ihnen als ein wichtiger Baustein für die Sicherung globaler Arbeitsstandards zu dienen.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Warum ist der Blick auf die Umsetzung von globalen Rahmenabkommen von Interesse?

Auch im 21. Jahrhundert wird Menschen in vielen Teilen der Welt das Recht verwehrt, sich in Gewerkschaften zu organisieren und kollektiv Tarifverhandlungen zu führen. Selbst Kinder- und Zwangsarbeit, Diskriminierung im beruflichen Alltag aufgrund von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit oder Glauben sowie Missstände beim Arbeitsschutz und der Arbeitssicherheit gehören zur Lebensrealität vieler Menschen. Kinderarbeit in afrikanischen Minen zur Förderung Seltener Erden oder schwere Arbeitsschutzvergehen beim Abbau von Metallen zur Produktion von Akkus für E-Autos sind nur zwei von vielen Beispielen.

Zur Realität gehört auch, dass multinationale Unternehmen, die Standorte und Produktionsstätten in vielen Ländern der Welt mit sehr unterschiedlichen Arbeits- und Lebensbedingungen unterhalten, Druck auf Arbeitsstandards ausüben. Multinationale Unternehmen starten – neben anderen Motiven – auch deshalb Aktivitäten im Ausland, um von Kostenunterschieden und niedrigen Arbeitsstandards zu profitieren. Die Bedingungen unter denen Menschen für diese Unternehmen arbeiten, drohen damit in einen Unterbietungswettbewerb zu geraten.

Wie können Menschenrechtsverletzungen verhindert werden und welche Interventionsmöglichkeiten gibt es, um diesen Praktiken von multinationalen Unternehmen und der Konkurrenz der Arbeitsbedingungen zu begegnen? Hierauf wollen wir in diesem Report blicken. Dabei richten wir das Augenmerk auf globale Rahmenabkommen und deren Umsetzung in multinationalen Unternehmen.

Globale Rahmenabkommen sind das derzeit weitreichendste Instrument, um Arbeitsbedingungen in multinationalen Unternehmen zu regulieren, weil sie auf Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und globalen Gewerkschaftsverbänden beruhen, darauf abzielen, die Einhaltung der Menschenrechte zu kontrollieren und die dafür notwendigen Instrumente und Prozesse definieren. Globale Rahmenabkommen zielen auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor Ort. Zugleich werden in den Abkommen aber auch Prozesse bestimmt, wie dies sichergestellt werden soll und welches Mitspracherecht Gewerkschaften und betriebliche Interessenvertreter*innen hierbei haben. Deswegen sind

globale Rahmenabkommen auch ein wichtiger Ansatzpunkt für die Entwicklung transnationaler Arbeitsbeziehungen in multinationalen Unternehmen. Sie können daher eine bedeutsame Ressource für die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten von Interessenvertreter*innen auf transnationaler Ebene sein. Dies ist ein Aspekt, der besonders hervorzuheben ist, weil Arbeitnehmer*innen in multinationalen Unternehmen ansonsten wenig grenzüberschreitende Einflussmöglichkeiten – vor allem über Europa hinaus – geltend machen können. Diese drei Aspekte – Prozesse zur Umsetzung, Stärkung der Handlungsmöglichkeiten von Interessenvertreter*innen und Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor Ort – stehen daher im Zentrum unserer Analyse.

Den Blick auf globale Rahmenabkommen und ihre Umsetzungspraxis zu richten, ist auch deshalb von Interesse, weil die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte mehr und mehr in den Fokus der Öffentlichkeit rückt und mittlerweile auch auf der politischen Tagesordnung steht. Das wichtigste Beispiel dafür ist die Verabschiedung von sogenannten Lieferkettengesetzen. Auch in Deutschland ist zum Jahresbeginn 2023 in einer ersten Stufe das sogenannte Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) in Kraft getreten (siehe dazu Lorenzen 2021; Zimmer 2023). Zum 1. Januar 2024 wurde der Geltungsbereich auf weitere Unternehmen ausgedehnt. Zudem befindet sich eine entsprechende EU-Lieferkettenrichtlinie aktuell im Gesetzgebungsverfahren.

Noch sind viele Fragen der praktischen Umsetzung solcher Lieferkettengesetze offen. Zwar haben globale Rahmenabkommen und Lieferkettengesetze unterschiedliche Schwerpunkte (Erstere fokussieren auf die Arbeitsbedingungen in dem unterzeichnenden Unternehmen, während Letztere sich stärker auf die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern beziehen), dennoch ist anzunehmen, dass die Erfahrungen mit der Umsetzung von globalen Rahmenabkommen auch Impulse für die Umsetzung der Lieferkettengesetze bieten können.

Dieser Report präsentiert Ergebnisse eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts, in dessen Rahmen wir die Umsetzungspraxis von globalen Rahmenabkommen untersucht haben (siehe dazu ausführlich Haipeter et al. 2023). Anknüpfend an die Präsentation ausgewählter Ergebnisse unserer Untersuchung wollen wir in diesem Report diskutieren, welche Implikationen sich daraus für die zukünftige Gestaltung von globalen Rahmenabkommen ableiten lassen. Ferner wollen wir

aufzeigen, wo Anknüpfungspunkte zu Lieferketten-gesetzen bestehen, und Denkanstöße dafür liefern, wie sich beide Instrumente im Sinne guter Arbeitsstandards weltweit kombinieren lassen.

2 Was sind globale Rahmenabkommen und wo kommen sie vor?

Globale Rahmenabkommen werden zwischen den Leitungen multinationaler Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen (Papadakis 2011). Globale Gewerkschaftsverbände sind die nach Branchen gegliederten globalen Dachverbände nationaler Branchengewerkschaften oder Branchendachverbände. Der Geltungsbereich globaler Rahmenabkommen ist damit transnational bestimmt und bezieht sich zumeist auf alle weltweiten Standorte oder Tochterunternehmen eines Unternehmens. Teilweise beziehen sie auch Zulieferer sowie Subunternehmer mit ein.

Thematisch nehmen globale Rahmenabkommen in der Regel Bezug auf die Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO): Dazu zählen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, das Verbot von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf sowie seit dem Jahr 2022 die Einhaltung grundlegender Standards beim Arbeitsschutz und der Arbeitssicherheit (ILO 2023). In einigen Fällen werden auch weitere Rechte – wie das Recht auf eine angemessene und existenzsichernde Vergütung, das Recht auf Weiterbildung oder auch auf Beteiligung an Entscheidungen im Betrieb – in diese Abkommen aufgenommen.

Anders als einseitig durch die Unternehmen festgelegte Maßnahmen der Corporate Social Responsibility (CSR) zeichnen sich globale Rahmenabkommen dadurch aus, dass sie die Beschäftigtenseite einbeziehen (siehe für eine Übersicht zu unterschiedlichen Regulierungsansätzen Haipeter et al. 2021). Nicht nur werden globale Rahmenabkommen durch die globalen Gewerkschaftsverbände verhandelt, sondern sie werden auch maßgeblich durch Gewerkschaften und Beschäftigtenvertreter*innen umgesetzt.

Deshalb enthalten globale Rahmenabkommen nicht nur Angaben darüber, welche arbeitsbezogenen Rechte eingehalten werden sollen, sondern sie umfassen in der Regel auch Verfahrensregeln – sogenannte Prozessnormen –, die festlegen, auf welchem Weg und von wem die Abkommen umgesetzt werden. Dazu gehören Vereinbarungen, wie die Einhaltung der Arbeitsstandards kontrolliert wird, wie Verstöße festgestellt werden können, wie mit solchen Verstößen umgegangen wird und welche Formen der wechselseitigen Information und der Zusammenarbeit die Vertragsparteien nutzen. Durch globale Rahmenabkommen werden die Gewerkschaften zu einer vom Management anerkannten Verhandlungspartei, die Standards der Arbeitsregulierung vereinbaren kann – und dies jenseits des nationalen Rahmens. Auf diese Weise kann eine transnationale Handlungsarena der Arbeitsbeziehungen entstehen.

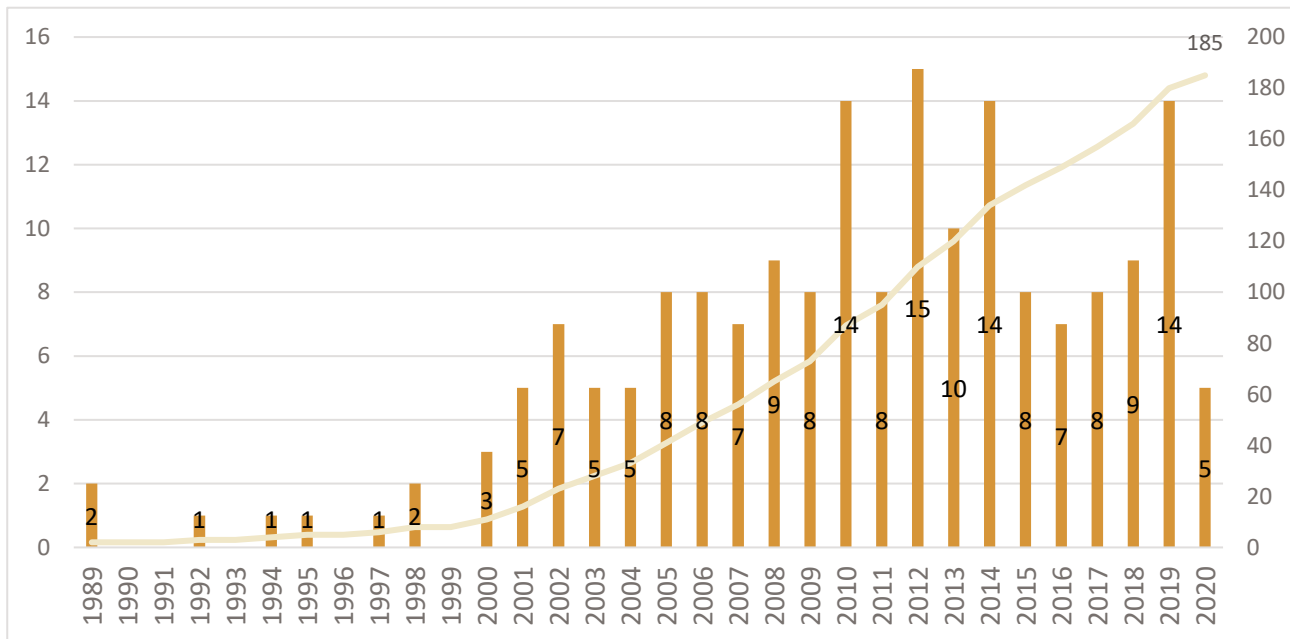
Jedoch: Auch wenn globale Rahmenabkommen nicht unilateral sind, d.h. einseitig festgelegt werden wie etwa freiwillige CSR-Maßnahmen der Unternehmen, sind sie letztlich voluntaristisch. Dies bedeutet, dass es keinen Rechtsrahmen für den Abschluss oder die Umsetzung solcher Vereinbarungen gibt. Das heißt zugleich, dass auch keine Instanzen existieren, bei denen der Abschluss oder die Einhaltung von Rahmenvereinbarungen eingeklagt werden könnten. Globale Rahmenabkommen sind freiwillig, jederzeit kündbar und ein Fehlverhalten ist nur schwer sanktionsfähig.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl aller Vereinbarungstexte im Zeitverlauf (inkl. der Anzahl der jährlichen Abschlüsse). Die erste Vereinbarung wurde bereits Ende der 1980er Jahren für den französischen Lebensmittelkonzern BSN/Danone abgeschlossen. Von den 185 jemals abgeschlossenen Vereinbarungen gelten nach unserer Recherche aktuell noch rund 132 solcher Abkommen für insgesamt 104 multinationale Unternehmen (siehe zur ausführlichen Analyse Kirsch et al. 2023; siehe für frühere Analysen auch Hadwiger 2018; Rehfeldt 2021; Dehnen 2014). Zwar ist ein Anstieg im Zeitverlauf zu beobachten, dennoch bleibt der Kreis der davon erfassten Unternehmen – vor allem vor dem Hintergrund der Gesamtzahl grenzüberschreitend tätiger Unternehmen¹ – begrenzt.

¹ Allein in Deutschland sind rund 900 Unternehmen von der ersten Stufe – die sich auf größere Unternehmen mit mehr als 3.000 Arbeitnehmer*innen bezieht – des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes erfasst.

Ab dem 01.01.2024 greift die zweite Stufe, die Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten umfasst. Dies betrifft rund 4.800 Unternehmen in Deutschland (BMZ 2022).

Abbildung 1: Entwicklung globaler Rahmenabkommen*, 1989 – 2020



*inkl. jährlicher Abschlüsse

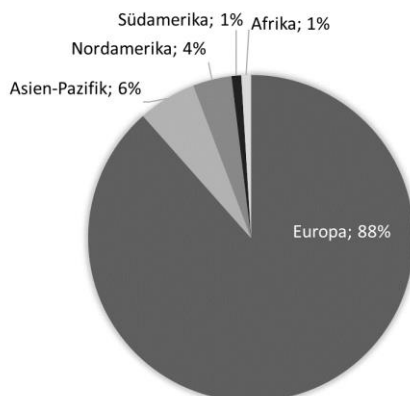
Quelle: Haipeter et al. 2023, S. 60.

Die übrigen Abkommen existieren nicht mehr; entweder, weil die Unternehmen als solche nicht mehr bestehen oder die Vereinbarungen ausgelaufen sind und nicht erneuert wurden. Darüber hinaus wurden mittlerweile 35 Rahmenabkommen durch entsprechende Nachfolgevereinbarungen ersetzt. D.h. nicht alle abgeschlossenen Vereinbarungen sind als „Neuabschlüsse“ zu werten. Auch ist zu beobachten, dass in einzelnen Unternehmen mehrere Vereinbarungen – bspw. mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten – parallel existieren. Beispielsweise existiert beim französischen Telekommunikationsunternehmen Orange ein Abkommen zu grundlegenden Arbeitsstandards, eines zu Fragen von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und eines zur

Gleichstellung der Geschlechter. Dies erklärt auch, weswegen die Anzahl der erfassten Unternehmen geringer ist als die der existierenden Abkommen.

Die Unternehmen mit globalen Rahmenabkommen haben ihren Hauptsitz zum größten Teil in Europa (vgl. Abbildung 2) – und hier vor allem in Deutschland und Frankreich. Dies erklärt sich insbesondere aus den institutionellen Kontexten der Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union und den in den dortigen Großunternehmen häufiger anzutreffenden kooperativen Austauschbeziehungen zwischen Management- und Arbeitnehmerseite (Hadwiger 2018).

Abbildung 2: Herkunftsregionen von multinationalen Unternehmen mit aktiven globalen Rahmenabkommen



Quelle: Haipeter et al. 2023, S. 57.

3 Fallstudien zur Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen

3.1 Untersuchungsmethoden

Was macht eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenvereinbarungen aus? Dieser Frage sind wir im Rahmen unseres von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes nachgegangen. Untersucht haben wir diese Frage auf der Basis von

zwölf Fallstudien, für die wir leitfadengestützte Interviews mit insgesamt 94 Arbeitnehmer- und Managementvertreter*innen geführt haben. Diese Interviews haben jeweils am Hauptsitz unserer – mehrheitlich in Deutschland ansässigen – Fallunternehmen stattgefunden. Darüber hinaus haben wir in den meisten Fällen auch lokale Akteure in Standortländern wie Tunesien, USA, Chile, Brasilien, Indien, China, Australien oder Südafrika einbezogen (Haipeter et al. 2023). Tabelle 1 gibt einen Überblick über unser Fallstudiensample:

Tabelle 1: Übersicht über die untersuchten Unternehmen

Unternehmen*	Branche	Unternehmenssitz	Mitarbeiterzahl	Untersuchte Standortländer
Anlage	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	< 100.000	Keine ausländischen Standorte untersucht
Chemie	Chemische Industrie	Belgien	>50.000	Deutschland, China, USA
Elektronik	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	>100.000	USA, China, Südafrika, Chile, Indien, Brasilien
Handel	Konsumgüter und Einzelhandel	Deutschland	<50.000	Türkei, Bangladesch
Holz	Holzindustrie	Deutschland	<50.000	Peru
Kabel	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	>100.000	Ägypten, Tunesien, Marokko
Konstruktion	Bauindustrie	Deutschland	<50.000	Chile
Maschine	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	>100.000	Australien, China, Indien, Brasilien
Metall	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	>100.000	Ungarn, USA, Brasilien, Indien, Südafrika
Papier	Konsumgüterindustrie	Schweden	>50.000	Deutschland
Stahl	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	>100.000	Keine ausländischen Standorte untersucht
Verbund	Chemische Industrie	Deutschland	>100.000	Brasilien

*fiktive Bezeichnungen

Quelle: Haipeter et al. 2023, S. 67.

Eine gute Praxis der Umsetzung globaler Rahmenabkommen zeichnet sich unserer Einschätzung nach durch die folgenden drei Merkmale aus:

1. Die Prozessnormen der globalen Rahmenabkommen fördern eine starke Umsetzungspraxis, so dass sich eine transnationale Handlungsarena etablieren kann, in der Entwicklungen und Einhaltung der Arbeitsstandards systematisch überwacht werden.
2. Dabei werden die Handlungsmöglichkeiten – also die Handlungsressourcen, Handlungsfähigkeiten sowie Vernetzungen untereinander – der Gewerkschaften und Betriebsräte, die sich um die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen kümmern, so gestärkt, dass sie die Umsetzung auch wirksam beeinflussen können.
3. Die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen zieht tatsächlich Verbesserungen für die Beschäftigten vor Ort nach sich.

Auf diese Aspekte wollen wir daher im Folgenden näher blicken und unsere Erkenntnisse aus unserer Untersuchung dazu resümieren.

3.2 Prozessnormen und Umsetzungspraxis

Zunächst haben wir die Prozessnormen der Abkommen – also die Verfahrensregeln, die beschreiben, auf welchem Weg und durch wen die Abkommen umgesetzt werden – sowie die Umsetzungspraxis in den Unternehmen in den Blick genommen.

Idealtypisch können zwei unterschiedliche Formen von Prozessnormen unterschieden werden. Der erste Typus definiert Normen für Reaktionen auf einzelne Verstöße, die Anlässe für Aktivitäten der Bearbeitung bilden. Hier werden die Umsetzungsprozesse erst durch Informationen über Verstöße gegen die in den Abkommen definierten Arbeitsstandards angestoßen. Ohne Meldungen über

Verstöße werden keine Aktivitäten ergriffen, die überprüfen, ob die in den Abkommen aufgeführten Rechte auch eingehalten werden. Beispiele hierfür sind kollektive Beschwerdeverfahren, die auf Meldungen aus betroffenen Betrieben durch die Gewerkschaften beruhen oder auch individuelle Beschwerden durch die Nutzung von Beschwerdhotlines oder Meldesystemen.

Beim zweiten Typus – der systematischen Umsetzung – werden Prozesse definiert, die unabhängig von konkreten Anlässen ablaufen. Deren Ziel besteht darin, die Einhaltung der Arbeitsstandards in den Betrieben proaktiv zu unterstützen und nicht auf Meldungen über Verstöße zu warten. Dazu gehören beispielweise regelmäßige Betriebsbesuche oder Auditierungen vor Ort und ein regelmäßiges Reporting anhand von festgelegten Indikatoren.

Neben der Regelsetzung für Umsetzungsprozesse enthalten die Prozessnormen der Abkommen aber noch ein zweites zentrales Element, nämlich die Bezugnahme auf die Ebenen und Gremien, in denen die Umsetzungsprozesse stattfinden sollen. Dies schließt die Benennung der Akteure ein, die dort Umsetzungsverantwortung tragen – sowohl aufseiten des Managements als auch aufseiten der Arbeitnehmervertretungen. Zum einen können etablierte Kommunikationskanäle für die Umsetzung genutzt werden; dazu zählen die nationalen Handlungs-

arenen an den Hauptsitzen der Unternehmen – in Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland also Konzernbetriebsräte oder Gesamtbetriebsräte –, einschließlich der nationalen Gewerkschaften. Dazu gehören aber auch transnationale Arenen wie die Sitzungen von Weltbetriebsräten oder auch Europäischen Betriebsräten und der Austausch mit den globalen Gewerkschaftsverbänden.

Globale Rahmenabkommen können aber auch die Einrichtung neuer Steuerungs- und Monitoringgruppen auf der Zentralebene vorsehen, deren genuine Aufgabe darin besteht, die Umsetzung der Rahmenabkommen zu überwachen und zu begleiten. Ist dies der Fall, werden neue Handlungsarenen, also Prozesse der Zusammenarbeit und der Problemlösung zwischen Unternehmen und Arbeitnehmervertretungen, in den Unternehmen institutionalisiert, die einen transnationalen Charakter haben.

Die globalen Rahmenabkommen unserer zwölf Fallunternehmen weisen große Unterschiede in der Gestaltung der Prozessnormen auf. Sie lassen sich analytisch entlang der angesprochenen zwei Dimensionen ordnen: erstens danach, ob sie anlassbezogene oder systematische Umsetzungsprozesse vorsehen, und zweitens danach, ob neue Handlungsarenen mit transnationalem Zuschnitt konstruiert werden oder ob die Umsetzung in vorhandenen Arenen erfolgt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Prozessnormen der untersuchten globalen Rahmenabkommen

	Anlassbezogen	Systematisch
Umsetzung in vorhandenen Handlungsarenen	Kabel, Konstruktion, Metall, Maschine	–
Umsetzung in neuen transnationalen Handlungsarenen	Anlage, Elektronik, Papier, Stahl	Chemie, Handel, Holz, Verbund

Quelle: Haipeter et al. 2023, S. 83

Unsere Analyse der Prozessnormen und der Umsetzungspraxis zeigt, dass die Normsetzung in den globalen Rahmenabkommen die Umsetzungspraxis in den Untersuchungsfällen erkennbar prägt. Es ist demnach nicht folgenlos, was in den Vereinbarungen in welcher Form geregelt wird.

Im Vergleich der Untersuchungsfälle finden sich die Fälle mit den schwächsten Umsetzungsaktivitäten bei den Unternehmen, in denen Arbeitsstandards „nur“ anlassbezogen behandelt werden und in denen keine transnationale Handlungsarena mit dem globalen Rahmenabkommen verankert wurde. Im

Fall von *Konstruktion* enthält die Vereinbarung bspw. keine Prozessnormen für den Umgang mit Problemen oder die Überwachung von Arbeitsstandards. Deshalb kommen nur Verstöße gegen Arbeitsstandards auf die Tagesordnung, die von nationalen oder lokalen Gewerkschaften entweder an den globalen Gewerkschaftsverband oder die deutsche Gewerkschaft kommuniziert werden. Zugleich werden diese Fälle dann nicht zwangsläufig Gegenstand von Aktivitäten, sondern zunächst durch die Brille der strategischen Interessen der Akteure bewertet und nur dann auch bearbeitet, wenn es nicht

aus Sicht der Akteure drängendere Fragen zu behandeln gibt.

Bei *Kabel* ist der Europäische Betriebsrat einbezogen, doch ist die Umsetzungspraxis ähnlich schwach, weil sich die Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen auf die Entgegennahme von Informationen durch das Unternehmen beschränkt. In den Fällen von *Metall* und *Maschine* spielen die CSR-Aktivitäten der Unternehmen eine weit größere Rolle; sie gelten dort als Substitut für eine systematischere Erhebung der Arbeitsstandards im Rahmen der Abkommen. Die Einbeziehung der Arbeitnehmervertretungen erfolgt über schon bestehende Gremien in Form regelmäßiger Berichterstattung. Weitere Aktivitäten finden vor allem dann statt, wenn den deutschen Arbeitnehmervertretungen am Hauptsitz von anderen Gewerkschaften konkrete Fälle genannt werden.

Im Unterschied dazu weisen die Fälle des Typus, der Anlassbezug mit der Einrichtung einer transnationalen Handlungsarena verbindet, ein erkennbar höheres Umsetzungsniveau im Sinne der praktischen Wirksamkeit auf. Dies liegt in erster Linie an den neuen Gremien, die in diesen Unternehmen für Information, Steuerung und Problemlösung eingerichtet worden sind. Diese Gremien fördern die Kontinuität der Steuerung und strukturieren Abläufe und Prozesse, und sie sorgen zugleich für die Etablierung von Interaktionsräumen mit den Unternehmensleitungen.

Bei *Stahl* und *Anlage* beispielsweise trifft sich das dort existierende Steuerungsgremium in dichten Abständen mit dem Arbeitsdirektor des Unternehmens und behandelt dort auftretende Probleme. Diese werden auch systematisch durch die Meldungen eines Beschwerdesystems erfasst, in das Interessenvertretungen oder einzelne Beschäftigte weltweit und anonymisiert Verletzungen der Arbeitsstandards eintragen können. Dieses Verfahren wird um vereinzelte Standortbesuche ergänzt, die an Standorten erfolgen, an denen sich Probleme gezeigt haben.

Auch bei *Elektronik* und *Papier* sind durch das globale Rahmenabkommen solche neuen Steuerungsgremien entstanden. Die Prozesse der Informationsbeschaffung sind aber weniger ausgefeilt als in den beiden anderen Fällen.

Die erkennbar größte praktische Wirksamkeit entfalten jedoch solche Prozessnormen, die im Rahmen der Normsetzung systematische Prozesse zur Erfassung von Regelverstößen mit der Einrichtung neuer

transnationaler Handlungsarenen verbinden, welche sich explizit mit der Umsetzung der Abkommen befassen. Dies gilt vor allem für die Untersuchungsfälle *Holz* und *Chemie*.

Bei *Holz* erklärt sich die hohe praktische Wirksamkeit der Prozessnormen vor allem dadurch, dass die Einhaltung der Arbeitsstandards durch regelmäßige Audits an den Standorten des Unternehmens kontrolliert wird. Diese Audits werden gemeinsam von Unternehmensleitung und Gewerkschaften – dem globalen Gewerkschaftsbund und der Gewerkschaft am Hauptsitz – durchgeführt. Diese Aktivitäten von Ort sind wichtig, weil damit zugleich auch Kontakte und Verbindungen zu den lokalen Arbeitnehmervertretungen hergestellt werden. Auf dieser Grundlage konnten Vertrauensbeziehungen zwischen den Gewerkschaften etabliert werden, die dann schließlich zur Gründung eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerkes geführt haben, in dessen Rahmen sich die Gewerkschaften in regelmäßigen Abständen austauschen und über aktuelle Entwicklungen informieren. Dieses Netzwerk fördert die kontinuierliche Kommunikation zwischen den Arbeitnehmervertretungen weltweit und stärkt damit wiederum die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens.

Ähnliche Entwicklungen können auch bei *Chemie* beobachtet werden. Auch hier ermöglichen die Prozessnormen ein systematisches Monitoring der Standorte durch regelmäßige Standortbesuche, und auch hier werden diese Prozesse durch das Steuerungsgremium als neuer transnationaler Arena begleitet, die auch in der personellen Zusammensetzung einen transnationalen Charakter aufweist. Nicht nur setzt sich das Steuerungsgremium aus Gewerkschaftsvertreter*innen und Betriebsräten unterschiedlicher Weltregionen zusammen, sondern das globale Rahmenabkommen hat maßgeblich die Gründung eines Weltbetriebsrats befördert. Ähnlich wie im Fall des Gewerkschaftsnetzwerks bei *Holz* zeigen sich hier positive Rückkoppelungen. Durch die Zusammenarbeit im Weltbetriebsrat konnten die Kommunikation und die Überwachung im Rahmen des globalen Rahmenabkommens weiter intensiviert werden.

Bei *Handel* und *Verbund* ist die praktische Wirksamkeit etwas weniger ausgeprägt. Dies liegt im Fall von *Verbund* an der regionalen Begrenzung der Vereinbarung zum sozialen Dialog auf Südamerika. In Südamerika ist die lokale Interessenvertretung durch die Vereinbarung deutlich gestärkt worden. Dort hat sich ein für die Region untypischer sozialer Dialog

mit dem Management entwickeln können. Zugleich aber stößt die Transnationalisierung an Grenzen; eine Ausweitung des Netzwerkes auf andere Regionen ist bislang nicht gelungen, und innerhalb des Netzwerkes zeigen sich Ressourcenengpässe der Akteure am Hauptsitz, die eine weitere Intensivierung der Austauschbeziehungen erschweren.

Bei *Handel* schließlich bezieht sich das existierende Rahmenabkommen auf die Non-Food-Lieferkette (im Fokus steht hier die Textilproduktion) und zielt auf die Einhaltung der Arbeitsstandards bei Zulieferern ab. Hervorzuheben ist, dass sich die Umsetzungsaktivitäten nicht allein auf die Überprüfung der Einhaltung beziehen. Vielmehr sollen die Kompetenzen vor Ort bei den Zulieferern durch gemeinsame Workshops von Gewerkschafts- und Unternehmensvertreter*innen gestärkt werden, sodass sie selbst besser in der Lage sind, die Einhaltung sozialer Standards zu ermöglichen und umzusetzen. Allerdings sind solche Ansätze – auch aufgrund begrenzter Ressourcen – bei *Handel* bislang erst in wenigen Zuliefererregionen realisiert worden.

3.3 Akteure der Umsetzung und die Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten

Unsere Untersuchung zeigt darüber hinaus, dass sich eine gute Umsetzungspraxis nicht allein an den definierten Prozessnormen bemisst. Es kommt demnach zugleich auf die Akteure an, die die Möglichkeiten der Prozessnormen nutzen und diese mit Leben füllen müssen.

In den von uns untersuchten Unternehmen sind verschiedene Akteure in die Umsetzungsprozesse der globalen Rahmenabkommen einbezogen. Sie übernehmen dabei unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Rollen. Auf Arbeitnehmerseite zählen hierzu zunächst die globalen Gewerkschaftsverbände, die als Vertragspartei der Abkommen fungieren. Aber auch bereits im Unternehmen existierende transnationale Interessenvertretungsgremien – wie Europäische Betriebsräte oder Weltbetriebsräte – sowie nationale Gewerkschaften und Betriebsräte am Hauptsitz der Unternehmen sind in die Umsetzungsaktivitäten einbezogen. Wie bereits erwähnt, entstehen je nach Ausgestaltung der Prozessnormen auch neue Handlungsarenen mit transnationalem Zuschnitt, die erst durch das globale Rahmenabkommen konstituiert werden.

Neben den Interessenvertretungsakteuren ist auch die Managementseite in die Umsetzung der Ab-

kommen einbezogen. Auf der operativen Managementebene sind dies in unseren Fallunternehmen zumeist Human Resources (HR)-Verantwortliche, arbeitsrechtliche Einheiten der Personalabteilung, oder die für die Corporate Social Responsibility (CSR) Zuständigen bzw. Nachhaltigkeitsmanager, seltener auch der Einkaufsbereich. Andere Managementfunktionen werden in Einzelfällen ad hoc dazu gegeben. Treten Konflikte auf, wird in der Regel die Top-Management-Ebene involviert.

Nimmt man die Akteure auf der Beschäftigtenseite genauer in den Blick, dann zeigt sich, dass die einbezogenen Interessenvertretungsakteure für die Umsetzung der Rahmenabkommen auf jeweils unterschiedliche Handlungsressourcen zurückgreifen. Bei den globalen Gewerkschaftsverbänden ist die zentrale Ressource die Vernetzung mit ihren Mitgliedsorganisationen, über die sie Kontakte in die Weltregionen besitzen. Solche Kontakte sind wichtig, damit Verstöße überhaupt registriert und bearbeitet werden können, aber auch, weil sie eine Vertrauensbasis bilden, die den Gewerkschaften vor Ort die Meldung von Verstößen erleichtert.

Solche Vernetzungsressourcen sind dann gegeben, wenn an den jeweiligen Standorten des Unternehmens Mitgliedsgewerkschaften des globalen Gewerkschaftsverbandes präsent sind und über etablierte Kommunikationskanäle Informationen ausgetauscht werden können. Globale Gewerkschaftsverbände üben in dieser Hinsicht eine wichtige Scharnierfunktion aus. Betriebliche Interessenvertreter*innen und nationale Gewerkschaften verfügen in der Regel nicht über eine vergleichbare Vernetzung in unterschiedliche Weltregionen und können daher aus der Vernetzung mit den globalen Gewerkschaftsverbänden und deren Vernetzungsressourcen Vorteile ziehen.

Zugleich ist einschränkend festzuhalten, dass die globalen Gewerkschaftsverbände als Dachverbände jedoch nur über begrenzte personelle und organisatorische Ressourcen für die Umsetzung der Rahmenabkommen verfügen. Umso bedeutsamer erscheint daher die Vernetzung mit nationalen Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertreter*innen am Hauptsitz der Unternehmen. So zeigt sich, dass oftmals den nationalen Gewerkschaften und Betriebsräten am Hauptsitz der Unternehmen eine tragende Rolle dabei zukommt, ihre rechtlich abgesicherten Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte als institutionelle Machtressourcen einzubringen. Hilfreich dabei sind die zumeist langjährig etablierten

Austauschbeziehungen mit der Unternehmensleitung am Hauptsitz. Schließlich verfügen sie über entsprechende Finanz- und Personalausstattungen, die sich förderlich für die Begleitung der Umsetzung von globalen Rahmenabkommen auswirken.

Darüber hinaus hat unsere Untersuchung gezeigt, dass der Abschluss von globalen Rahmenabkommen selbst zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Akteure beitragen kann. Dies zeigt sich vor allem im Blick auf die Etablierung von Steuerungsgremien, die durch die Rahmenabkommen in den Unternehmen entstanden sind. Durch die Etablierung dieser Gremien besteht oftmals ein Zugang zu neuen Ressourcen, die die Handlungsmöglichkeiten der Akteure stärken können. Zu diesen Ressourcen zählen die Möglichkeiten, zusätzliche Treffen durchzuführen, einen regelmäßigeren Austausch zwischen Interessenvertreter*innen des Hauptsitzes der Unternehmen und Vertreter*innen der globalen Gewerkschaftsverbände zu befördern oder durch Standortbesuche den Kontakt zu lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen auszubauen und zu verstetigen. Dies verweist darauf, dass der Festlegung und Ausgestaltung der Prozessnormen eine wichtige Bedeutung zukommt. Sie definieren, auf welche Handlungsressourcen sich die Interessenvertretungsakteure bei der Umsetzung der Abkommen stützen können.

3.4 Die Wirkung der globalen Rahmenabkommen vor Ort

Mit Blick auf die Umsetzungen vor Ort, also die konkreten Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsstandards und der Bearbeitung von akuten Verstößen, zeigt sich eine beachtliche Bandbreite von einzelnen Umsetzungserfolgen.

Vor allem beziehen sich die Problemlösungen vor Ort auf Fragen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen, also der Sicherstellung des Rechts, Gewerkschaften zu gründen und mit diesen in Verhandlungen mit dem Management zu treten. Dazu zählen die Durchsetzung der Anerkennung von Gewerkschaften und lokalen Tarifverträgen, die Rücknahme von Benachteiligungen für Gewerkschafter*innen, die Ausstattung von Gewerkschaftsvertretungen und betrieblichen Gremien, der Aufbau von lokalen Kontakten und Netzwerken sowie die Etablierung von sozialem Dialog und Verhandlungsbeziehungen. Darüber hinaus finden sich aber auch Hinweise für die Unterstützung bei persönlichen Benachteiligungen sowie bei der Implementierung von Maßnahmen im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Tabelle 3: Stärkung kollektiver Arbeitsrechte durch globale Rahmenabkommen

Unternehmen	Ergebnisse
Chemie	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Ausstattung von Gewerkschaftsvertreter*innen und Bereitstellung von Kommunikationsmitteln • Neutralitätsklausel: „Memorandum of Understanding“, Taskforce
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralitätsklausel: „Memorandum of Understanding“, Clearingstelle • Schaffung von Betriebsgewerkschaften
Holz	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinigungsfreiheit: Anerkennung der Gewerkschaft, steigende Mitgliederzahl, fragiler sozialer Dialog • Entlassung von Gewerkschafter*innen: Wiedereinstellung, Entschädigung für Lohnausfall
Metall	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinigungsfreiheit: Einrichtung einer Gewerkschaft, Eröffnung von Tarifverhandlungen
Papier	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinigungsfreiheit: Anerkennung der Gewerkschaft, Aushandlung eines Tarifvertrags, Lohnerhöhungen

Quelle: Haipeter et al. 2023, S. 155.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über solche Umsetzungserfolge mit Bezug zu kollektiven Arbeitsrechten in den Untersuchungsfällen. Die Fälle der Neutralitätsklausel für die USA beziehen sich auf Vereinbarungen, in denen das Management in

den USA zur Neutralität bei Abstimmung über die gewerkschaftliche Interessenvertretung in den Betrieben verpflichtet wird und nicht zu Strategien des Union-Busting, also der Bekämpfung gewerkschaftlicher Aktivitäten, greifen darf.

Wie die von uns beschriebenen Episoden einer erfolgreichen Umsetzung zeigen, ist für die Erfassung und die erfolgreiche Bearbeitung dieser Probleme die Existenz vorgegebener Verfahren von großer Bedeutung. Dies gilt insbesondere für Verfahren, in denen Informationsgewinnung und Problemlösung miteinander verknüpft sind. Dafür finden sich drei unterschiedliche Ansätze in unseren Fallstudien.

Der erste Ansatz ist die Einrichtung von Beschwerdekäufen, die mit neuen Gremien verbunden sind, die diese Beschwerden dann bearbeiten. Beispielfälle dafür sind *Stahl*, *Anlage* oder *Elektronik*. Auf diese Weise können Probleme, die vor Ort bestehen und dort nicht gelöst werden können, auf die transnationale Handlungs- und Verhandlungsebene gehievt werden. Diese Verfahren weisen zudem den Vorteil auf, dass hier auch einzelne Beschäftigte Meldungen abgeben können, die an Standorten arbeiten, in denen es keine Interessenvertretungen gibt. Ein möglicher Nachteil besteht hingegen darin, dass die Behandlung der Fälle

letztlich zentralisiert bleibt, auch wenn direkte Kontakte zu den Interessenvertretungen vor Ort geknüpft werden.

Der zweite Ansatz gründet sich auf Standortbesuche und kooperative Auditierungen vor Ort, wie sie sich prominent in den Fällen *Chemie* und *Holz* finden. Hier untersuchen Unternehmensseite und Interessenvertretungen gemeinsam die Arbeitsbedingungen und können Probleme unmittelbar vor Ort lösen; auf diese Weise werden lokale und transnationale Handlungsebene direkt verknüpft.

Auditierungen haben zwar dabei den Nachteil, eher ressourcenaufwändig zu sein, eröffnen aber zugleich die oben beschriebene Chance, durch vertiefte gewerkschaftliche Vernetzungen neue Ressourcenkanäle zu eröffnen. Die folgende Info-Box 1 zeichnet beispielhaft einen Konflikt um die Anerkennung von Gewerkschaften im Fall *Holz* nach.

Info-Box 1: Konflikt um Anerkennung der Gewerkschaften

Bei *Holz* war an einem südamerikanischen Standort die Anerkennung der Gewerkschaft seit ihrer Gründung vor rund acht Jahren umkämpft. Zunächst wurden dort die meisten der Initiatoren entlassen. Erst die Intervention der Arbeitnehmervertretungen im Steuerungskomitee der globalen Rahmenvereinbarung konnte seinerzeit sicherstellen, dass die meisten von ihnen wiedereingestellt wurden und zugleich das Management Gespräche mit der Gewerkschaft aufnahm. Das Anerkennungsproblem aber schwelte weiter. Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung sollte eine dreistellige Zahl von Beschäftigten entlassen werden, wogegen die Gewerkschaft vor Ort noch ankämpft. Unter ihnen fanden sich auch Gewerkschaftsaktivisten, bei denen die Annahme nahelag, dass sie wegen ihrer gewerkschaftlichen Aktivitäten entlassen werden sollten.

Über das gewerkschaftliche Netzwerk des Unternehmens erreichte die Information über diese Entwicklungen den globalen Gewerkschaftsverband BWI und die IG Metall. Die BWI hat den Konflikt durch Veröffentlichungen auf ihrer Webseite eskaliert. Anfang des Jahres 2021 kam es dann zu einem virtuellen Austausch der Konfliktparteien mit dem Steuerungsgremium aus IG Metall, BWI und der HR-Leitung des Unternehmens. In diesen Dialog schaltete sich auch der Vorstandsvorsitzende ein. In der Folge hat das lokale Management seine Konfrontationsstrategie aufgegeben und den Dialog mit der Gewerkschaft wiederaufgenommen. Die entlassenen Gewerkschafter*innen wurden vom lokalen Management wiedereingestellt und bekamen den Lohnausfall nachträglich erstattet, einschließlich einer Entschädigung für die mit der Entlassung und den Rechtsstreitigkeiten verbundenen Belastungen.

In diesem Zusammenhang sind auch die aktivierenden Verfahren zu nennen, die darauf abzielen, die Handlungsfähigkeiten der Akteure vor Ort so zu stärken, dass sie Probleme der Arbeitsstandards selbst erkennen und bearbeiten können. In

unseren Fallstudien findet sich ein solches Verfahren nur bei *Handel*, welches allerdings auch hier noch in seinen Anfängen steht. Dies bedeutet, dass zahlreiche Schwierigkeiten vor Ort noch zu überwinden sind, allen voran die fehlende

gewerkschaftliche Organisierung bei vielen Lieferanten des Unternehmens.

Die Verbreitung solcher Ansätze könnte im Ergebnis es zu einer Senkung der Zahl von Beschwerden und Problemen führen. Dies wäre dann aber kein Ausdruck fehlender praktischer Wirksamkeit der Abkommen, sondern vielmehr ihrer erfolgreichen Umsetzung. Deshalb ist die Umsetzungspraxis vor Ort nicht bloß unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, wie viele Problemfälle gemeldet werden, sondern wie mit diesen Fällen umgegangen wird. Dass sich dabei die meisten Konflikte um die Anerkennung der Interessenvertretung drehen – und zwar sowohl der Anerkennung der Interessenvertreter*innen als Personen als auch der durch sie vertretenen Gewerkschaften – ist kein Zufall und sogar für die Zukunft der Arbeitsstandards in den Unternehmen von zentraler Bedeutung. Denn schließlich sind es die Gewerkschaften vor Ort, die zuallererst Arbeitsbedingungen verbessern und bei Bedarf überprüfen können. Die Durchsetzung ihrer Anerkennung und ihres Rechts auf Kollektivverhandlungen ist deshalb die vielleicht wichtigste präventive Maßnahme, die mit Blick auf die Arbeitsstandards in multinationalen Unternehmen ergriffen werden kann.

4 Wo geht die Reise hin? Denkanstöße für die Weiterentwicklung von globalen Rahmenabkommen

Die Ergebnisse unserer Fallstudien führen zu Schlussfolgerungen auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Zum einen geht es um die künftige inhaltliche Ausgestaltung von globalen Rahmenabkommen; zum anderen um die Frage, wie das Instrument der globalen Rahmenabkommen, dessen Alleinstellungsmerkmal die Mitspracherechte von Gewerkschaften sind, politisch gestärkt, also seine Anwendung – auch im Zusammenspiel mit bestehenden Regulierungsansätzen – verbreitert werden kann.

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung globaler Rahmenabkommen lässt sich festhalten:

- Definierte Prozessnormen und deren Ausgestaltung, also die Benennung der für die Umsetzung relevanten Akteure, ihrer Befugnisse und der Umsetzungsverfahren, sind von zentraler Bedeutung für die

Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen. Daher sollte es in Verhandlungen zu globalen Rahmenabkommen vor allem darum gehen, die prozeduralen Normen zu stärken, die eine Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen bei der Informationsgewinnung und Überwachung, der Beratung der Entwicklungen sowie der Behandlung von Verstößen und Lösung von Problemen sicherstellen.

- Dabei sollten die Abkommen möglichst systematische und kontinuierliche Prozesse der Informierung, Überwachung und Problemlösung vorsehen. Rein anlassbezogene, also erst bei Verstößen greifende Normen haben den Nachteil, dass in der Regel keine proaktiven Umsetzungsmaßnahmen entwickelt werden, Umsetzungsaktivitäten folglich nur punktuell erfolgen.
- Ein weiterer wichtiger Faktor ist die transnationale Zusammensetzung dieser Gremien. Dies entlastet zum einen die Interessenvertretungen am Hauptsitz des Unternehmens ein Stück weit. Zum anderen – und noch wichtiger – gewinnt der Umsetzungsprozess an Legitimität, wenn die Akteure anderer Standorte beteiligt sind. Weiterhin werden die notwendige Vernetzung wie auch gemeinsame Handlungsstrategien befördert, wenn interkulturelle Kompetenzen, das Wissen der Gewerkschaften vor Ort über die lokalen Gegebenheiten, deren Kenntnisse über die Vielfalt der Arbeitsbedingungen in die abzustimmenden Handlungsstrategien einfließen.
- Damit zusammenhängend muss auch die Vernetzung der Beschäftigten und ihrer Vertreter*innen bei der Ausgestaltung globaler Rahmenabkommen Berücksichtigung finden, denn globale Rahmenabkommen entfalten ihre Wirkung vor Ort in den Betrieben. Das erfordert nicht zuletzt, lokale Gewerkschaften an den ausländischen Standorten zu stärken, da sie dafür maßgeblich sind, Missstände überhaupt aufzudecken.
- Eine wichtige Vorbedingung für die erfolgreiche Umsetzung globaler Rahmenabkommen sind schließlich die materiellen Ressourcen für eine personelle sowie technische Infrastruktur, die für eine

kontinuierliche und systematische Umsetzung der Abkommen erforderlich sind. Solche Ressourcen stärken die Handlungsmöglichkeiten der Akteure, bspw. indem internationale Treffen respektive Standortbesuche für koordinierte Abstimmungen zur Umsetzung der Rahmenabkommen stattfinden, Kontakte zu lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen ausgebaut und verstetigt werden können. Ressourcenknappheit auf Arbeitnehmerseite ist ein zentrales Hindernis für die Umsetzungsaktivitäten globaler Rahmenabkommen.

Damit kommen wir zum zweiten Punkt: Wie kann die politische und regulatorische Stärkung globaler Rahmenabkommen gelingen?

Globale Rahmenabkommen sind seit nunmehr 30 Jahren ein etabliertes Instrument transnationaler Arbeitsregulierung. Sie sind aus Beschäftigtensicht die weitreichendste Form der transnationalen Arbeitsregulierung, weil Vertreter*innen der Beschäftigten in die Verhandlung und Umsetzung einbezogen sind. Wie die Einhaltung welcher Arbeitsstandards kontrolliert wird, wird nicht „über die Köpfe“ der Beschäftigten hinweg entschieden, sondern die Gewerkschaften sitzen mit am Tisch und verhandeln darüber mit den Unternehmensleitungen. Globale Rahmenabkommen eröffnen damit neue Handlungsspielräume für den sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften und dem Management multinationaler Unternehmen.

Dieses Alleinstellungsmerkmal globaler Rahmenabkommen ist nicht zu unterschätzen. Weder findet sich ein vergleichbarer Einbezug bei den einseitig durch die Unternehmen vorgegebenen CSR-Aktivitäten noch im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz oder dem EU-Richtlinienentwurf. Auch ist dort keine vergleichbare Entwicklung eines transnationalen sozialen Dialogs angelegt. Beispielsweise sieht das deutsche Lieferkettengesetz lediglich vor, dass der Wirtschaftsausschuss – also das Gremium, in dem Betriebsräte über die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Unternehmen informiert werden – regelmäßig zu informieren ist. Auch in den mitbestimmten Aufsichtsräten ist dazu zu informieren. Konkrete Vorgaben zur Mitsprache und praktischen Einbeziehung der Gewerkschaften und Betriebsräte, wie sie globale Rahmenabkommen typischerweise vorsehen, finden sich hingegen nicht.

Zugleich haben globale Rahmenabkommen aber nur eine beschränkte Reichweite, denn sie bleiben seit Anbeginn auf einen relativ kleinen Kreis multinationaler Unternehmen mit europäischem Hauptsitz beschränkt (siehe Abschnitt 2). Ob globale Rahmenabkommen existieren, hängt bislang maßgeblich davon ab, dass es ein kooperatives Management gibt, das bereit ist, solche Rahmenabkommen mit den Gewerkschaften auszuhandeln und diese umzusetzen. Aktuell lassen sich offenbar nur wenige Unternehmen – am ehesten solche, die in der Europäischen Union ansässig sind – dazu bewegen, globale Rahmenabkommen abzuschließen.

Zudem hängen die von uns in unserer Untersuchung ausgemachten Umsetzungserfolge maßgeblich davon ab, dass Gewerkschaften und Betriebsräte bereit sind, ihre knappen Ressourcen dafür einzusetzen, dass grundlegende Arbeitsstandards in den Unternehmen eingehalten werden. Ressourcenprobleme werden dabei umso virulenter, je aufwändiger die Umsetzungsaktivitäten sind. Umfassende Audits lassen sich – auch wenn ihr Wert durchaus betont wird – von den Gewerkschaften nur in einer begrenzten Zahl von Unternehmen umsetzen, weil dazu in den Organisationen, sowohl auf der Ebene der globalen Verbände, aber auch auf nationaler Ebene, die personellen Ressourcen und auch die Kompetenzen fehlen. Eine Ausweitung von Rahmenabkommen und die Vertiefung ihrer Umsetzung – auch in die Lieferketten hinein – bleibt somit immer prekär.

Ohne Unterstützung seitens der Politik wird sich an dieser Situation voraussichtlich wenig ändern. Eine Chance der Unterstützung könnte – auf den ersten Blick überraschenderweise – in den Lieferkettengesetzen liegen. Diese Chance bestünde bspw. dann, wenn die Sicherung der sozialen Nachhaltigkeit in Lieferketten mit der Existenz und Wirkungsweise von globalen Rahmenabkommen verknüpft würde. Dies gilt umso mehr, als die Lieferkettengesetze in ihrer jetzigen Ausgestaltung bezüglich der Mitsprache der Beschäftigten noch viele Leerstellen aufweisen. Hier sprechen die Umsetzungserfahrungen der globalen Rahmenabkommen dafür, die Arbeitnehmervertretungen deutlich stärker einzubeziehen. Denn durch ihre aktive Einbindung und ihre Vernetzungen wird die Wirksamkeit der Umsetzung – und damit die Einhaltung von Arbeitsstandards – deutlich gestärkt.

Daher erscheint es sinnvoll, beide Ansätze miteinander zu kombinieren und Synergieeffekte nutzbar zu machen. Ein Vorschlag könnte sein, globale Rahmenabkommen als Eckpfeiler der Überwachung im Lieferkettengesetz zu benennen und die Arbeitnehmerbeteiligung – anknüpfend an den Erfahrungen mit globalen Rahmenabkommen – stärker festzuschreiben. Auch hier stellt sich aber letztlich die Ressourcenfrage. Ohne eine Ausweitung institutioneller und materieller Ressourcen der Arbeitnehmervertretungen ist eine Verallgemeinerung dieser Praxis nicht realistisch.

Dies könnte nicht zuletzt dadurch geschehen, dass für diese Aufgaben gesetzlich zusätzliche Freistellungen für Arbeitnehmervertretungen vorgesehen werden. Zudem ist zu überlegen, inwieweit unabhängige Auditierungsgesellschaften durch entsprechende gesetzliche Vorgaben geschaffen werden, in denen die Arbeitnehmerseite an der Aufsicht gleichberechtigt neben den Unternehmen (und ggf. anderen Akteuren) beteiligt ist. Entsprechende Finanzmittel könnten etwa als Stiftungsfonds bereitgestellt werden, in den die Unternehmen (und die öffentliche Hand) einzahlen. Ihre

Aufgabe würde darin bestehen, für eine möglichst umfassende Kontrolle der Arbeitsbedingungen in den multinationalen Unternehmen und ihren Lieferketten zu sorgen.

Aber auch unabhängig solcher Maßnahmen, die an einer Weiterentwicklung von Lieferkettengesetzen ansetzen und für die entsprechende politische Mehrheiten gefunden werden müssen, können globale Rahmenabkommen auch künftig ein wichtiger Baustein sein. Globale Rahmenabkommen bieten die Möglichkeit, Prozesse der Informierung, Überwachung und Problemlösung zu definieren, die den Akteuren helfen können, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen bzw. mit Verstößen umzugehen. In den Abkommen können maßgeschneiderte Prozesse für die jeweiligen Unternehmen definiert werden, die festlegen, wie Probleme aufgespürt und bearbeitet werden können und die die Beteiligung der Beschäftigten dabei sichern. Und dies proaktiv, bevor offizielle Beschwerdeverfahren beim für das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zuständigen Amt für Ausfuhrkontrolle angestrengt und medienwirksam öffentlich werden.

5 Literaturverzeichnis

Bundesentwicklungsministerium (BMZ). 2022. Fragen zum Lieferkettengesetz. [Volltext](#).

Dehnen, Veronika. 2014. *Grenzüberschreitende Verhandlungen: Wie Akteursdynamiken und institutionelle Umwelten internationale Rahmenvereinbarungen beeinflussen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Hadwiger, Felix. 2018. *Contracting international employee participation: Global framework agreements*. Cham: Springer.

Haipeter, Thomas, Markus Helfen, Sophie Rosenbohm, Carolin Puhl, Christine Üyök und Tobias Zimmermann. 2023. *Globale Rahmenabkommen am Scheideweg. Auf die Umsetzung kommt es an*. HBS-Study 488. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [Volltext](#).

Haipeter, Thomas, Markus Helfen, Anja Kirsch, Sophie Rosenbohm und Christine Üyök. 2021. Industrial relations at centre stage: Efficiency, equity and voice in the governance of global labour standards. *Industrielle Beziehungen* 28 (2): 148–171.

ILO. 2023. Kernarbeitsnormen. Genf. [Volltext](#)

Kirsch, Anja, Carolin Puhl und Sophie Rosenbohm. 2023. Globale Rahmenabkommen als Werkzeug zur Regulierung von Arbeitsstandards in Lieferketten? Ein Überblick über die Verbreitung von globalen Rahmenabkommen und ihre Umsetzungsregeln. In *Soziale Standards in globalen Lieferketten. Internationale Richtlinien, unternehmerische Verantwortung und die Stimme der Beschäftigten*, Hrsg. Thomas Haipeter, Markus Helfen, Anja Kirsch und Sophie Rosenbohm, 27–54. Bielefeld: transcript Verlag.

Lorenzen, Stefanie. 2021. Lieferkettengesetz – wie wird es wirksam? *WSI Mitteilungen* 74 (1): 66–70. [Volltext](#)

Papadakis, Konstantinos. Hrsg. 2011. *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements*. Houndsmills: ILO & Palgrave Macmillan.

Rehfeldt, Udo. 2021. International – Stagnation des accords d'entreprise internationaux et recul des accords européens. *Chronique Internationale de l'IRES* 174: 46–66. [Volltext](#)

Zimmer, Reingard. 2023. *Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Handlungsoptionen für Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften*. Frankfurt a.M.: Bund Verlag.

Autor und Autorin



Prof. Dr. Thomas Haipeter

Leiter der Forschungsabteilung
Arbeitszeit und Arbeitsorganisation (AZAO)

Mail: thomas.haipeter@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 91812



Dr. Sophie Rosenbohm

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsabteilung
Arbeitszeit und Arbeitsorganisation (AZAO)

Mail: sophie.rosenbohm@uni-due.de
Telefon: +49 203 37 91815

IAQ-Report 2024 | 02

Redaktionsschluss: 15.01.2024

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in
unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische
Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

Redaktion:

IAQ im Internet

<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/81560

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240214-085415-5

Alle Rechte vorbehalten.