

Haipeter, Thomas et al.

Research Report

Globale Rahmenabkommen am Scheideweg: Auf die Umsetzung kommt es an

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 488

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Haipeter, Thomas et al. (2023) : Globale Rahmenabkommen am Scheideweg: Auf die Umsetzung kommt es an, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 488, ISBN 978-3-86593-405-5, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281061>

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.



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

STUDY

Study 488 · Dezember 2023

Globale Rahmenabkommen am Scheideweg

Auf die Umsetzung kommt es an

Thomas Haipeter, Markus Helfen, Sophie Rosenbohm, Carolin Puhl, Christine Üyük
und Tobias Zimmermann

Dieser Band erscheint als 488. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Study 488 · Dezember 2023

Globale Rahmenabkommen am Scheideweg

Auf die Umsetzung kommt es an

Thomas Haipeter, Markus Helfen, Sophie Rosenbohm, Carolin Puhl, Christine Üyük
und Tobias Zimmermann

© 2023 by Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Globale Rahmenabkommen am Scheideweg“ von Thomas Haipeter, Markus Helfen, Sophie Rosenbohm, Carolin Puhl, Christine Üyük und Tobias Zimmermann 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.

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

ISBN: 978-3-86593-405-5

INHALT

Vorwort	9
Zusammenfassung	11
1 Einleitung	17
1.1 Was sind globale Rahmenabkommen und warum sind sie wichtig?	19
1.2 Globale Rahmenabkommen am Scheideweg	22
1.3 Politische Entwicklungen	24
1.4 Theoretische Ansatzpunkte	27
1.5 Anlage der Untersuchung und Aufbau der Studie	33
2 Der Forschungsstand zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen	37
2.1 Auswahl der Veröffentlichungen	38
2.2 Schwerpunkte der bisherigen Umsetzungsforschung	39
2.3 Forschungsstand zum Umsetzungsprozess	41
2.4 Zusammenfassung	52
3 Untersuchungsfeld und Untersuchungsfälle	54
3.1 Globale Rahmenabkommen als Forschungsfeld	55
3.2 Fallauswahl und Auswahl der Standorte für die Fallstudien	63
3.3 Erhebungs- und Auswertungsmethode	68
3.4 Kurzbeschreibung der Untersuchungsfälle	71
4 Die Prozessnormen und ihre Umsetzung	79
4.1 Formen von Prozessnormen und Umsetzung	80
4.2 Die Prozessnormen in den Fallunternehmen	82
4.3 Die Umsetzungspraxis der Vereinbarungen	92
4.4 Praktische Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen	112

5 Die Akteure – Interessenvertretungen und ihre Handlungsmöglichkeiten	116
5.1 Interessenvertretungsakteure und ihre Rolle bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen	116
5.2 Handlungsressourcen der Interessenvertretungsakteure	119
5.3 Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungsakteure durch globale Rahmenabkommen	136
5.4 Globale Rahmenabkommen als Ausgangspunkt für die Entwicklung transnationaler Strukturen der Interessenvertretung	139
5.5 Fazit	145
6 Die Wirkung globaler Rahmenabkommen vor Ort	148
6.1 Die substantziellen Normen der globalen Rahmenabkommen	150
6.2 Kollektive Arbeitsrechte	154
6.3 Individuelle Arbeitsrechte	163
6.4 Fazit	170
7 Die Umsetzung globaler Rahmenabkommen in der Lieferkette	173
7.1 Einbezug der Lieferkette in die Rahmenabkommen	174
7.2 Wirkung globaler Rahmenabkommen in der Lieferkette	176
7.3 Herausforderungen bei der Umsetzung entlang der Lieferkette	182
7.4 Fazit	185
8 Strukturelle Handlungsbedingungen für die Umsetzung	186
8.1 Kontextbedingungen auf der zentralen Ebene	188
8.2 Ausgewählte Kontexte auf der lokalen Ebene	200
8.3 Fazit	211
9 Globale Rahmenabkommen: Wie weiter?	214
9.1 Zentrale Befunde	215
9.2 Implikationen für die Umsetzungspraxis und Ausblick	223

Literatur	229
Autor:innen	236

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Umsetzung der Abkommen als Prozess	42
Abbildung 2: Herkunftsregionen multinationaler Unternehmen mit gültigen globalen Rahmenabkommen	57
Abbildung 3: Beschäftigtenzahl multinationaler Unternehmen mit gültigen globalen Rahmenabkommen	59
Abbildung 4: Entwicklung globaler Rahmenabkommen und jährliche Abschlüsse (1989–2020)	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erfolgsdimensionen globaler Rahmenabkommen	27
Tabelle 2: Anzahl der qualitativ-empirischen Veröffentlichungen zu globalen Rahmenabkommen	40
Tabelle 3: Übersicht über die Fallunternehmen	67
Tabelle 4: Durchgeführte Interviews	70
Tabelle 5: Prozessnormen der untersuchten globalen Rahmenabkommen	83
Tabelle 6: Prozessnormen in den Untersuchungsfällen	90
Tabelle 7: Aktivitäten bei Anlassbezug in den vorhandenen Arenen	96
Tabelle 8: Aktivitäten bei Anlassbezug in neuen transnationalen Arenen	102
Tabelle 9: Aktivitäten bei systematischen Prozessnormen in neuen transnationalen Arenen	111

Tabelle 10: Kernelemente der Umsetzungspraxis in den vier Typen	115
Tabelle 11: In die Umsetzung involvierte Interessenvertretungsakteure auf zentraler Ebene	117
Tabelle 12: Scharnierfunktion der globalen Gewerkschaftsverbände	121
Tabelle 13: Verweise in den globalen Rahmenabkommen auf Normen, Codes und Gesetze	151
Tabelle 14: Unternehmensspezifische Normen in den globalen Rahmenabkommen	153
Tabelle 15: Ergebnisse mit Bezug auf kollektive Arbeitsrechte	155
Tabelle 16: Ergebnisse auf kollektiver Ebene über die Kernarbeitsnormen hinaus	160
Tabelle 17: Ergebnisse mit Bezug auf individuelle Arbeitsrechte	164
Tabelle 18: Ergebnisse mit Bezug auf individuelle Arbeitsrechte über die Kernarbeitsnormen hinaus	166
Tabelle 19: Einbezug der Zulieferer in globale Rahmenabkommen	175
Tabelle 20: Umsetzung der globalen Rahmenabkommen bei den Zulieferern	177
Tabelle 21: Strukturelle Handlungsbedingungen	187
Tabelle 22: Handlungsbedingungen auf Zentralebene	198

VORWORT

Die vorliegende Study ist aus dem Forschungsprojekt „Umsetzung globaler Rahmenabkommen in multinationalen Unternehmen“ hervorgegangen. Das Forschungsprojekt beruhte auf einer engen Kooperation zwischen Forschungsteams des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen sowie der Freien Universität Berlin. Es wurde von der Hans-Böckler-Stiftung finanziell gefördert (Projekt-Nr. 2019-615-3), und zwar innerhalb des Forschungsverbunds „Ökonomie der Zukunft“, der von der Hans-Böckler-Stiftung organisiert und koordiniert wurde.

Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung sowohl für die Förderung des Projektes als auch für die Koordinierung und den fruchtbaren Austausch mit den anderen Verbundprojekten. Ohne diese Unterstützung, die auch und gerade während der Corona-Pandemie durchaus Geduld und Flexibilität erforderte, wäre es uns nicht möglich gewesen, unseren Blick auf die Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen zu richten. Hierfür danken wir vor allem Christina Schildmann, Barbara Fulda und Amanda Witkowski.

Die Durchführung eines solchen Projektes wäre ohne die Mitarbeit und Unterstützung einer ganzen Reihe von Personen nicht möglich gewesen. Zunächst möchten wir uns herzlich bei den vielen – aus unterschiedlichen Weltregionen stammenden – Interviewpartner*innen aus den von uns untersuchten Unternehmen bedanken, die ihre Informationen und Erfahrungen als Manager*innen und Beschäftigtenvertreter*innen offen mit uns geteilt haben.

Insbesondere danken wir auch den Ansprechpartner*innen aus den Gewerkschaften IG Metall, IG BCE und IG BAU, die uns die Türen zu vielen der Unternehmen geöffnet und deren Expert*innen uns wichtige Zusammenhänge erläutert haben. Ebenso möchten wir uns bei unseren Gesprächspartner*innen der globalen Gewerkschaftsverbände bedanken, die uns ebenfalls zentrale Einblicke geboten und bei Zugängen zu weiteren Interviewpartner*innen unterstützt haben.

Diese Unterstützung war umso wertvoller, da unsere Erhebungen vollständig in die Zeit der Corona-Pandemie fielen, die sich auf weite Teile der geplanten Projektlaufzeit erstreckte. Dies hat uns vor neue Herausforderungen gestellt und Anpassungen erforderlich gemacht – wollten wir doch eigentlich selbst persönliche Gespräche mit Gewerkschaftsvertreter*innen und dem Management vor Ort führen. Aufgrund der Reisebeschränkungen war

uns dies leider verwehrt. Digital geführte Interviews sowie die Unterstützung von Kolleg*innen aus verschiedenen Ländern machten die Durchführung des Projektes dennoch möglich.

Unser herzlicher Dank gilt in diesem Zusammenhang gerade auch unseren Korrespondenten aus Südafrika, Indien und Brasilien, die intensive lokale Einsichten aus der Perspektive des Globalen Südens beigesteuert haben: Santanu Sarkar (XLRI Xavier School of Management, Indien), Mario Jacobs (University of Cape Town, Südafrika) sowie Bruno de Conti und Arthur Welle (University of Campinas, Brasilien).

Wir konnten zudem maßgeblich von den hilfreichen Rückmeldungen während der Treffen des Forschungsverbunds „Ökonomie der Zukunft“ profitieren. Wir möchten uns daher auch bei den Kolleg*innen der anderen Forschungsprojekte – vor allem des Projektclusters „Sicherung von sozialen Standards“ – sowie den anderen Teilnehmer*innen dieser Treffen für ihre konstruktiven Kommentare und Hinweise bedanken.

Dieser Dank gilt selbstredend für die Kolleg*innen, die uns auf diversen Veranstaltungen, vor allem auf den Tagungen von CRIMT (Montreal) und GIRA (Bochum), sowie in persönlichen Runden eine Rückmeldung zu unserer Arbeit gegeben haben. Hier möchten wir vor allem Mike Fichter, Jörg Sydow und besonders Anja Kirsch danken, die auch wesentliche Teile der Textanalyse der Vereinbarungen beigesteuert hat. Eine Forschungsdokument wie das vorliegende ist immer auch Ergebnis von Teamarbeit. Mithin gilt unser Dank auch den wissenschaftlichen Hilfskräften und Verwaltungskräften, die uns bei unserer Forschungsarbeit tatkräftig unterstützt haben.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie handelt von globalen Rahmenabkommen, die zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden und in denen es um die Sicherung humaner Mindestarbeitsstandards in globalen Wertschöpfungszusammenhängen geht. Seit Ende der 1980er Jahre wurden 185 solcher Abkommen in 124 Unternehmen abgeschlossen, von denen aktuell 132 Abkommen gültig sind.

Globale Rahmenabkommen gelten schon seit geraumer Zeit als ein zentrales Instrument der Gewerkschaften, um Arbeitsstandards auf transnationaler Ebene direkt mit multinationalen Konzernen zu verhandeln und die Einhaltung der Standards auch vor Ort zu unterstützen. Allerdings sind diese Abkommen durchaus auch umstritten, und zwar sowohl im Hinblick auf wissenschaftliche Untersuchungen ihrer Wirksamkeit als auch innerhalb der Gewerkschaften selbst.

Für Letztere geht es auch im Zusammenhang mit internationalen Aufgaben und Zielen um die Frage, in welchen Aktivitäten sie ihre Ressourcen möglichst effektiv einsetzen können. Zudem hat auch die Dynamik der Verbreitung globaler Rahmenabkommen in den letzten Jahren nachgelassen; ihr Geltungsbereich beschränkt sich auf eine stagnierende Zahl meist europäischer Konzerne.

Aus diesen Entwicklungen lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass sich globale Rahmenabkommen rund 30 Jahre nach den ersten Abschlüssen mit Blick auf die zukünftige Entwicklung an einem Scheideweg befinden: Setzt sich der Trend der Stagnation fort und stellen die Abkommen ein Aushaltmodell dar, das durch andere Initiativen ersetzt werden kann? Oder sollten vermehrte Anstrengungen – und dies naturgemäß durch die Gewerkschaften – unternommen werden, um neue globale Rahmenabkommen abzuschließen und die Umsetzung der bestehenden Abkommen zu vertiefen?

In dieser Situation am Scheideweg kann unsere Studie Orientierungswissen geben, denn wir gehen den Fragen nach, was eigentlich eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen ausmacht, welche Bedingungen dafür förderlich sind und was sich mit diesem Instrument erreichen lässt, was also der mögliche Mehrwert solcher Abkommen ist. Diese Fragen untersuchen wir anhand von zwölf Unternehmensfallstudien und einer Auswertung von Vereinbarungstexten globaler Rahmenabkommen, um die Muster einer guten Praxis zu bestimmen.

Auf diese Weise soll zum einen die wissenschaftliche Debatte über globale Rahmenabkommen durch eine fundierte Analyse der Umsetzungspraxis in Breite und Tiefe bereichert werden. Zum anderen möchten wir auch Hinweise darauf geben, wie die Praxis globaler Rahmenabkommen verbessert werden kann. Hierzu zeigen wir auf der Grundlage unserer Befunde mögliche Handlungsoptionen auf, die zu einer Stärkung globaler Rahmenabkommen als wichtigem Instrument der transnationalen Arbeitsregulierung beitragen können.

Unserer Studie haben wir drei Kriterien für eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen vorangestellt:

1. dass die *Normen* der Abkommen so ausgestaltet sind, dass sie eine starke Umsetzungspraxis nach sich ziehen,
2. dass dabei die *Handlungsfähigkeit* und Handlungsressourcen der Interessenvertretungen – also der Gewerkschaften und Betriebsräte, die sich um die Umsetzung globaler Rahmenabkommen kümmern – so gestärkt werden, dass sie die Umsetzung wirksam beeinflussen können, und schließlich,
3. dass die Umsetzung globaler Rahmenabkommen konkrete *Verbesserungen* für die Beschäftigten vor Ort nach sich zieht.

Aus diesen Kriterien leiten sich unsere zentralen Forschungsfragen ab:

1. Wir haben untersucht, welche Normen in den Abkommen für eine praktisch wirksame Umsetzung besonders geeignet sind: Wie sind Normen beschaffen, die vor allem den Interessenvertretungen eine hohe Umsetzungsaktivität ermöglichen und ihren Einfluss auf die Umsetzung globaler Rahmenabkommen sicherstellen?
2. Wir haben analysiert, über welche Ressourcen und Handlungsfähigkeiten die Arbeitnehmervertretungen verfügen, die mit der Umsetzung der Abkommen betraut sind, und wie diese Ressourcen eingesetzt werden. Dies schließt die Frage mit ein, inwieweit globale Rahmenabkommen möglicherweise auch zu einer Stärkung dieser Ressourcen und Befähigungen führen – was umso wichtiger ist, als die Arbeitnehmervertretungen eine zentrale Rolle für die Entwicklung einer guten Umsetzungspraxis spielen.
3. Schließlich lag unser Fokus auf der Frage, inwieweit auf dieser Grundlage tatsächlich konkrete Verbesserungen mit Blick auf die Arbeitsstandards für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen vor Ort erzielt werden konnten.

Mit Blick auf die Rolle der Normen und ihre konkrete Umsetzung können wir zeigen, dass Prozessnormen und deren Ausgestaltung von zentraler Bedeutung für die Umsetzungspraxis sind, indem sie die mit der Umsetzung beauftragten Akteure benennen, ihre Verantwortlichkeiten und Rechte regeln und konkrete Umsetzungsverfahren festlegen. Letzteres gilt vor allem für die Fragen der Informationsgewinnung bei Umsetzungsproblemen und Verstößen, der Verständigung über diese Informationen mit der Unternehmensseite und schließlich der Behandlung von Problemen und Konflikten.

Es sind vor allem zwei Regelungsansätze, die unseren Befunden zufolge eine aktive Umsetzung fördern. Ein Ansatzpunkt ist die Vereinbarung systematischer Prozessnormen, die kontinuierliche Bearbeitungsprozesse ermöglichen, der andere die Einrichtung transnationaler Gremien, deren Aufgabe die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen ist:

- Systematische Prozessnormen etablieren die Umsetzung globaler Rahmenabkommen als kontinuierlichen Vorgang in den Unternehmen und halten die Abkommen auf diese Weise lebendig. Dies unterscheidet sie von anlassbezogenen Normen ab, die eine Umsetzung lediglich als Reaktion auf konkrete Anlässe vorsehen.
- Transnationale Gremien wiederum schaffen Handlungsarenen, in denen die Interessenvertretungen mit Blick auf Informationen, Aushandlung und Fallbearbeitung als Akteure beteiligt sind. Zugleich sind damit meist zusätzliche Handlungsressourcen verbunden, die die Interessenvertretungen nutzen können.

Letzteres ist umso wichtiger, als Engpässe bei zentralen Ressourcen ein entscheidendes Hemmnis für eine aktivere Rolle von Interessenvertretungen bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen sein können, vor allem in Fragen der Organisationsressourcen.

Dies betrifft zum einen die Verfügbarkeit personeller und zeitlicher Ressourcen der Schlüsselakteure, die eine wirksame Praxis koordinieren können, zum anderen die finanziellen Mittel, um die Infrastrukturen bereitzustellen, die nötig sind, um dauerhaft eine wirksame Umsetzungspraxis gewährleisten zu können. Hinzu kommt: Je umfassender und aufwendiger die Aktivitäten sind, mit denen globale Rahmenabkommen umgesetzt werden, umso mehr Ressourcen werden dafür benötigt und umso stärker fallen Ressourcenengpässe ins Gewicht.

Ähnlich verhält es sich mit den institutionellen Ressourcen besonders der Interessenvertretungen am Hauptsitz der Unternehmen, zu denen beispielsweise die deutschen Betriebsräte zählen. Deren Ressourcen können durchaus

für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen eingesetzt werden, vor allem wenn es darum geht, Beschwerden anderer lokaler Interessenvertretungen an die Unternehmensleitung weiterzuleiten und auf eine Lösung zu drängen. Jedoch gilt auch hier, dass die Ressourcen begrenzt sind und Überlastung droht. Allerdings können die Abkommen auch neue institutionelle Ressourcen eröffnen, vor allem wenn sie hierfür geeignete Prozessnormen enthalten.

Dies zeigt sich auch und gerade mit Blick auf die Umsetzung vor Ort. Dem Zusammenspiel aus Interessenvertretung und den Normen globaler Rahmenabkommen kommt eine zentrale Rolle zu, wenn es um konkrete Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsstandards und die Bearbeitung akuter Verstöße geht. Zu beobachten ist eine beachtliche Bandbreite von Umsetzungserfolgen vor Ort, in deren Zentrum meist die Interessenvertretungen stehen:

- Unterstützung und Stärkung lokaler Organisationsanstrengungen,
- Gewerkschaftsbildung (Koalitionsfreiheit),
- Durchsetzung lokaler Tarifverträge (Recht auf Kollektivverhandlungen),
- Schaffung und verbesserte Ausstattung von Gewerkschaftsvertretungen und betrieblichen Gremien,
- Aufbau lokaler Kontakte und Netzwerke sowie
- die Etablierung eines sozialen Dialogs und Verhandlungsbeziehungen mit dem Management.

Wie die von uns beschriebenen Episoden einer erfolgreichen Umsetzung zeigen, sind klar geregelte Verfahren auch für die Problemlösung vor Ort von großer Bedeutung, insbesondere bei Verfahren, in denen Informationsgewinnung und Problemlösung miteinander verknüpft sind. Hierfür finden sich in unseren Fallstudien unterschiedliche Ansätze:

- die Einrichtung von Beschwerdekanälen, über die Meldungen zur Verletzung von Arbeitsstandards gesammelt und bearbeitet werden können,
- Standortbesuche und kooperative Auditierung durch Management und Interessenvertretungen vor Ort oder auch
- aktivierende Verfahren, die darauf abzielen, die Handlungsfähigkeiten der Akteure vor Ort zu stärken, sodass sie Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsstandards selbst erkennen und bearbeiten können.

Ein anderes Bild ergibt sich mit Blick auf die Zulieferer. Diese sind zwar in den meisten von uns untersuchten Fällen auf die ein oder andere Weise Gegenstand der globalen Rahmenabkommen, spielen aber in der Umsetzungspraxis eine weitaus geringere Rolle. Meist ist es die Unternehmensseite,

die hier aktiv wird und Zulieferer auditiert oder auf andere Weise kontrolliert.

Für die meisten Interessenvertretungen liegt eine intensivere Befassung mit dieser Frage außer Reichweite, denn ihre Ressourcen sind zu gering, um ihre Kapazitäten auch noch den Zulieferern zuwenden zu können. Dies gilt umso mehr, je komplexer die Wertschöpfungskette angelegt ist, je kleiner die Zulieferunternehmen sind und je weniger gewerkschaftliche Interessenvertretungen sich dort finden, die angefragt werden oder Beschwerden vorbringen könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde kann die Situation des Scheidewegs aus unserer Sicht als Chance verstanden werden, um mit globalen Rahmenabkommen sowohl transnationale Arbeitsstandards als auch die transnationale Arbeitnehmerbeteiligung zu stärken und auszubauen – und zwar beides zugleich, weil das eine auf dem anderen fußt. Dazu beitragen können

- die Stärkung prozeduraler Normen und die Schaffung transnationaler Gremien mit starker Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen,
- die transnationale Ausgestaltung dieser Gremien aufseiten der Arbeitnehmervertretungen,
- die Bereitstellung institutioneller Ressourcen für die Arbeitnehmervertretungen,
- Aufbau und Vertiefung der Vernetzung zwischen den Arbeitnehmervertretungen auch durch gewerkschaftliche Netzwerke,
- Lernprozesse und Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten durch ein transnationales „institution building“ auf der Grundlage globaler Rahmenabkommen.

Freilich bedeutet dies kein „anything goes“ – die Handlungsbedingungen für die Umsetzung sind und bleiben komplex und kompliziert. Sie reichen von der strukturellen Ungleichheit internationaler Wirtschaftsbeziehungen und den Besonderheiten unternehmensbezogener globaler Produktionsnetzwerke bis hin zu unterschiedlichen Rechtssystemen und anderen institutionellen Divergenzen zwischen den verschiedenen Ländern.

Umso mehr kommt es darauf an, die Handlungsmöglichkeiten auszureizen, die sich bieten – beginnend mit der Aushandlung guter Prozessnormen über die möglichst aktive Umsetzungspraxis dieser Normen bis hin zum Ausbau transnationaler Handlungsarenen.

Für all diese Umsetzungsschritte bietet unsere Analyse Beispiele einer guten Praxis, die sich zur Nachahmung empfehlen. Mit der Orientierung auf die Umsetzungspraxis erschließt unsere Studie Neuland, zumal die Umset-

zung globaler Rahmenabkommen bislang nur mit Blick auf einzelne Aspekte oder Prozessschritte betrachtet wurde, während wir den gesamten Umsetzungsprozess von der Steuerung bis hin zur Fallbearbeitung vor Ort in den Blick nehmen.

Neu ist dabei auch der Umfang der Untersuchungsfälle, die wir zugrunde legen, denn die meisten Studien betrachten nur einzelne oder wenige Fälle. Dass wir eine größere Anzahl von Fällen vergleichen, gestattet uns die Erarbeitung gehaltvoller Typologien guter Praxismuster. Freilich besteht weiterhin Forschungsbedarf, vor allem mit Blick auf die Rolle des Managements, die Quantifizierung der Befundlage, einen stärkeren Einbezug der Prozesse vor Ort und mögliche Wechselwirkungen mit Lieferkettengesetzen.

1 EINLEITUNG

Diese Studie handelt von globalen Rahmenabkommen, die zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden und in denen es um die Sicherung humaner Mindestarbeitsstandards in globalen Wertschöpfungszusammenhängen geht. Globale Rahmenabkommen sind deswegen global, weil sie sich meist auf die Gesamtheit der Aktivitäten multinationaler Unternehmen und teilweise auch auf Zulieferer beziehen.

Zum Jahresende 2020 existierten 132 formal gültige Abkommen in 104 multinationalen Unternehmen, die ihren Sitz meist in Europa hatten. Angesichts der weitaus größeren Zahl weltweit bestehender multinationaler Unternehmen erscheint die Verbreitung globaler Rahmenabkommen damit zwar auf den ersten Blick gering; im Gegensatz dazu ist aber die praktische Bedeutung der Abkommen als wegweisende Modelle einer transnationalen Arbeitsregulierung weitaus größer, wie in dieser Studie zu zeigen sein wird.

Dies liegt vor allem daran, dass globale Rahmenabkommen die einzige Form der kollektiven Arbeitsregulierung zwischen den Vertragsparteien von Arbeit und Kapital mit globalem Geltungsbereich in multinationalen Unternehmen sind. Zwar existieren auf transnationaler Ebene eine Vielzahl verschiedener Ansätze der „Labour Governance“, also politischer Aktivitäten zur Festlegung und Kontrolle von Arbeitsstandards (Hassel 2008; Haipeter et al. 2021; Pries 2017). Im Unterschied zu den meist einseitigen Initiativen multinationaler Unternehmen zur Sicherung von Mindestarbeitsstandards, die die Unternehmen als Maßnahme der Corporate Social Responsibility (CSR) verfolgen, beziehen globale Rahmenabkommen jedoch die Arbeitnehmerseite mit ein.

Auf diese Weise werden die Gewerkschaften zu einer Verhandlungspartei, die Standards der Arbeitsregulierung vereinbaren kann – und dies jenseits des nationalen Rahmens in einer transnationalen Handlungsarena. Das gilt gerade für multinationale Unternehmen, in denen die Arbeitnehmerseite ansonsten wenig grenzüberschreitende Einflussmöglichkeiten geltend machen kann, weil die transnationale Arena weitgehend von den Unternehmensleitungen dominiert ist.

Damit eröffnet sich die Möglichkeit, dass die Arbeitnehmervertretungen im Rahmen der Umsetzung globaler Rahmenabkommen auf neuen Wegen „mitreden“ und Einfluss in den Unternehmen ausüben – denn die Umset-

zung kann bedeuten, dass die Interessenvertretungen in direkten Kontakt mit den Unternehmensvorständen kommen und in die Prozesse zur Einhaltung der Arbeitsstandards miteinbezogen werden.

Dazu können neben der Festlegung der Normen auch Aktivitäten wie die folgenden gehören: Überwachung und Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsstandards, Problemlösung in der Bearbeitung von Fällen oder Unterstützung gewerkschaftlicher Strukturen in den Betrieben vor Ort.

Es ist dieser zweite Aspekt globaler Rahmenabkommen, also ihre Umsetzungspraxis, der im Zentrum unserer Studie steht. Hierbei konzentriert sich unsere Untersuchung vor allem auf die Frage, was eigentlich eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen ausmacht und unter welchen Bedingungen sie gelingen kann. Eine gute Praxis der Umsetzung zeichnet sich aus unserer Sicht durch drei Eigenschaften aus:

1. dass die Abkommen so in die Praxis umgesetzt werden können, wie sie das schriftlich durch die Normen, die sie formulieren, vorsehen – dass sie also praktisch wirksam werden,
2. dass die Umsetzung der Abkommen tatsächlich Verbesserungen für die Beschäftigten vor Ort nach sich zieht und
3. dass die Handlungsfähigkeiten und Handlungsressourcen der Interessenvertretungen so gestärkt werden, dass sie die Umsetzung wirksam beeinflussen können.

Daran schließen sich die drei Kernfragen unserer Untersuchung an, die jeweils die Prozessperspektive in den Vordergrund stellen:

1. Welche Normen in den Abkommen sind besonders nützlich, weil sie den Einfluss der Interessenvertretungen auf die Umsetzung globaler Rahmenabkommen sicherstellen?
2. Welche Aktivitäten entwickeln die Arbeitnehmervertretungen auf dieser Grundlage und inwieweit führen diese Aktivitäten zu konkreten Verbesserungen der Arbeitsstandards und auch der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten?
3. Geht mit der Umsetzung der Abkommen möglicherweise eine Stärkung der Ressourcen und der Handlungsfähigkeit der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer einher und warum?

Bevor diese Fragen ausführlicher vorgestellt werden, soll zunächst genauer eingekreist werden, was globale Rahmenabkommen eigentlich sind und wodurch sie sich auszeichnen.

1.1 Was sind globale Rahmenabkommen und warum sind sie wichtig?

Globale Rahmenabkommen sind Kollektivvereinbarungen zwischen Kapital und Arbeit, die sich durch mindestens vier Eigenschaften auszeichnen.

- Dazu gehört erstens, dass sie zwischen Unternehmensleitungen und *globalen Gewerkschaftsverbänden* – also den globalen Branchendachverbänden nationaler Branchengewerkschaften – ausgehandelt werden. Zwar können andere Unterzeichner wie beispielsweise Europäische Betriebsräte hinzukommen, doch gelten gemeinhin die Unterschriften der beiden erstgenannten Unterzeichner als ausschlaggebend für die Bestimmung einer Vereinbarung als globales Rahmenabkommen.
- Zweitens ist der Regelungsbereich globaler Rahmenabkommen die *transnationale Ebene*, sodass sie über den nationalen Geltungsrahmen anderer Kollektivvereinbarungen hinausgehen. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich auf die weltweiten Aktivitäten der unterzeichnenden Unternehmen und möglicherweise auch von deren Zulieferern.

Transnational bedeutet in diesem Zusammenhang, dass mit den Abkommen neue Verbindungen zwischen den verschiedenen Handlungsebenen – lokal, national und eben transnational – hergestellt werden. Das heißt konkret: Die Umsetzung der Abkommen setzt die Akteure dieser Handlungsebenen – wie globale Gewerkschaftsverbände, nationale und lokale Gewerkschaften oder auch zentrales und lokales Management – in Beziehung zueinander. Obwohl die Abkommen über nationale Grenzen hinausgehen, zielen sie in ihrer Wirkung auf konkrete Betriebe vor Ort.

- Globale Rahmenabkommen beziehen sich drittens auf *menschenrechtliche Standards von Mindestarbeitsbedingungen*. Dies sind in erster Linie das Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung, das Gebot der Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmer*innen und das Recht auf Kollektivverhandlungen – wie von der International Labour Organisation (ILO) als Kernarbeitsnormen definiert und von ihren Mitgliedsstaaten verbindlich anerkannt. Seit 2022 gilt auch die Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes als Teil der Kernarbeitsnormen. Weitere Standards können in den Abkommen hinzutreten, so beispielsweise zu Fragen der Arbeitszeit oder der Mindestentgelte.
- Globale Rahmenabkommen legen viertens *Verfahren* fest, wie diese Standards in den Unternehmen eingehalten werden können. Dazu gehört die Frage, wie Arbeitsstandards kontrolliert werden, wie Verstöße dagegen festgestellt werden, wie mit diesen Verstößen umgegangen wird, wie die

Vertragsparteien jeweils in die Umsetzung miteinbezogen werden und welche Formen der wechselseitigen Information und Zusammenarbeit eingeführt werden sollen.

Mit diesen Eigenschaften unterscheiden sich globale Rahmenabkommen deutlich von Tarifverträgen, wie sie gemeinhin zwischen Gewerkschaften und Unternehmen oder Arbeitgeberverbänden in nationalen Rechtsräumen abgeschlossen werden und dort institutionell verankert sind. Der Geltungsbereich von Tarifverträgen erstreckt sich im Maximalfall auf die nationalen Grenzen der Branchen oder Unternehmen, für die sie ausgehandelt wurden, sie regeln konkrete Arbeitsbedingungen zu Löhnen, Entgelten oder anderen Arbeitsbedingungen und schließlich kann ihre Umsetzung von den Beschäftigten eingeklagt oder von den Gewerkschaften mithilfe von Streiks erzwungen werden.

Es ist diese institutionelle Verankerung mitsamt den damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten, die den globalen Rahmenabkommen weitgehend fehlen. Diese sind zwar nicht unitaristisch, d. h. einseitig festgelegt wie etwa freiwillige CSR-Maßnahmen der Unternehmen, sie bleiben aber voluntaristisch. Dies bedeutet, dass es keinen transnationalen oder globalen Rechtsrahmen für den Abschluss solcher Vereinbarungen und damit auch keine Instanzen gibt, bei denen der Abschluss oder die Einhaltung eingeklagt werden könnten.

Die Vereinbarungen sind damit freiwillig und jederzeit kündbar, ein Fehlverhalten ist nur schwer sanktionsfähig. Globale Rahmenabkommen erfüllen daher nicht die Funktionen nationaler Tarifverträge, sondern bieten – wenn wirksam umgesetzt – einen allgemeinen Rahmen für deren Abschluss im nationalen Kontext (Seidman 2007).

Auch wenn globale Rahmenabkommen damit also in ihrer institutionellen Durchsetzbarkeit als deutlich schwächer einzustufen sind als etwa nationale Tarifvereinbarungen, bedeutet dies nicht, dass sie in Bezug auf die Arbeitsstandards wirkungslos wären. Sie sind vielmehr von besonderer Bedeutung für die Regulierung von Arbeitsstandards, und zwar aus mindestens drei Gründen:

- Erstens funktionieren in vielen Ländern, vor allem im Globalen Süden, kollektive Tarifverhandlungen nicht so, wie es beispielsweise in Deutschland und vielen Ländern der Europäischen Union der Fall ist – sei es, weil überhaupt nur wenige Unternehmen tarifgebunden sind, oder sei es, weil tarifgebundene Unternehmen die Tarifstandards nicht umsetzen bzw. die Gewerkschaften als Verhandlungspartei gar nicht erst anerkennen. Zu-

dem gibt es Länder, in denen auch die arbeitsrechtlichen Mindeststandards schwach sind oder deren Einhaltung nur unzureichend kontrolliert wird.

Damit werden den Unternehmen – den einheimischen oder den multinationalen Unternehmen mit Tochtergesellschaften vor Ort – Möglichkeiten geboten, die Einhaltung von Arbeitsstandards zu missachten oder zu vermeiden. In dieser Situation kann die Durchsetzung menschenrechtlicher Mindeststandards eine echte Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten bedeuten.

- Zweitens starten multinationale Unternehmen – neben anderen Motiven – auch deshalb Aktivitäten im Ausland und vor allem im Globalen Süden, um von Kostenunterschieden und niedrigen Arbeitsstandards zu profitieren, sei es durch eigene Produktionsstätten oder durch Auslagerung an Zulieferer. Dies wiederum setzt Anreize für das Management vor Ort, Gewerkschaften nicht zuzulassen, Tarifverträge nicht abzuschließen oder nicht einzuhalten und möglicherweise auch die nationalen Gesetze nicht zu respektieren. Globale Rahmenabkommen bieten Interventionsmöglichkeiten, um solchen Praktiken zu begegnen, und geben zugleich das Signal, dass die Unternehmensleitungen der Konkurrenz der Arbeitsbedingungen Grenzen setzen.
- Drittens schließlich sind globale Rahmenabkommen die bislang einzige Form, in der transnationale Arbeitsbeziehungen zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen mit globaler Reichweite vertraglich geregelt werden können. Sie begründen damit – wie sich zeigen wird, in mehr oder weniger ausgeprägter Form – eine transnationale Handlungsarena im Sinne einer durch Regeln strukturierten Konfliktaustragung und Problemlösung (Müller-Jentsch 2007).

Diese Strukturierung kann für die Interessenvertretungen mit einem Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten einhergehen, und zwar mit Blick auf Aktivitäten zur Durchsetzung der Arbeitsstandards, auf Aushandlungsbeziehungen mit der Leitungsebene des Managements der Unternehmen oder auch auf neue Möglichkeiten für die Interessenvertretungen, Kontakt zu lokalen Gewerkschaften aufzunehmen und sich mit diesen zu vernetzen.

Mit diesen Handlungsperspektiven für die Gewerkschaften unterscheiden sich globale Rahmenabkommen auch deutlich von anderen Formen transnationaler Arbeitsbeziehungen (für einen Überblick vgl. Haipeter et al. 2021; Pries 2017). Im Unterschied zu transnationalen betrieblichen Gremien wie beispielsweise den Weltbetriebsräten, die nur in wenigen Unternehmen

existieren, eröffnen die Abkommen einen Handlungsraum, in dem Gewerkschaften mit ihren Interessen einen anerkannten Platz haben.

Ähnliches gilt auch mit Blick auf die Europäischen Betriebsräte, die ebenfalls keine gewerkschaftlichen Interessenvertretungen sind, auch wenn sie häufig von Gewerkschaften unterstützt werden. Hinzu kommt hier die regionale Begrenzung dieser Institution, die sich nicht mit der zumindest potenziell globalen Reichweite der Abkommen deckt. Zugleich gilt aber, dass Europäische Betriebsräte – wie auch Weltbetriebsräte – als ergänzende Vertragsparteien für globale Rahmenabkommen fungieren und in einzelnen Fällen auch eine aktive Rolle bei deren Umsetzung übernehmen. Dies deutet darauf hin, dass positive Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Formen transnationaler Arbeitsbeziehungen bestehen können.

Gewichtige Unterschiede bestehen schließlich auch zwischen globalen Rahmenabkommen und transnationalen gewerkschaftlichen Netzwerken. In solchen Netzwerken treffen sich, meist durch globale Gewerkschaftsverbände koordiniert, die Gewerkschaften und Betriebsvertretungen eines oder mehrerer Unternehmen aus verschiedenen Ländern zum regelmäßigen Austausch. Diese Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass Fragen gewerkschaftlicher Interessen- und Strategiebildung im Vordergrund stehen.

Dafür bleiben sie allerdings, anders als Welt- und Europäische Betriebsräte, meist ohne formale Anerkennung und Einbindung in die Informations- und Konsultationsprozesse in den Unternehmen. Allerdings kann es auch Situationen geben, in denen sich ein stabiler sozialer Dialog zwischen einem Netzwerk und der Unternehmensleitung ergibt, der ähnliche Wirkungen entfaltet wie ein globales Rahmenabkommen (so auch Helfen/Fichter 2013). In unserem Fallstudien-Sample haben wir einen solchen Fall als alternative Regulierungsform zu globalen Rahmenabkommen aufgenommen (siehe Kapitel 3.2).

1.2 Globale Rahmenabkommen am Scheideweg

Der erste Blick auf globale Rahmenabkommen hinterlässt einen ambivalenten Eindruck. Einerseits markieren sie eine wichtige Wegmarke in einem langwierigen arbeitspolitischen Prozess, der vor gut einem Vierteljahrhundert begann. Andererseits stellt sich die Frage nach ihrer künftigen Entwicklung und ihrer Rolle in Bezug auf die Durchsetzung von Arbeitsstandards. Zwar transnational und mit potenziell globaler Reichweite, aber nach wie vor ohne rechtliche Absicherung, zielen sie dennoch darauf, die Einhaltung

der Arbeitsstandards in multinationalen Unternehmen oder auch der gesamten Lieferkette zu verbessern.

Kurz gesagt: Die institutionelle Verankerung der Abkommen ist schwach, ihr räumlicher Regelungsanspruch jedoch groß und die Komplexität der Durchsetzung von Arbeitsstandards im Zusammenspiel der unterschiedlichen Handlungsbedingungen beträchtlich. Zugleich sind globale Rahmenabkommen derzeit – im Zusammenspiel mit Gewerkschaftsnetzwerken, Weltbetriebsräten oder auch sogenannten Multi-Stakeholder-Initiativen (dazu Haipeter et al. 2021) – die wichtigste Form einer Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen, die auf Verhandlungen zwischen Kapital und Arbeit beruht, also die Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen miteinbezieht.

All dies wirft Fragen danach auf, wie globale Rahmenabkommen eigentlich in den Unternehmen praktisch umgesetzt werden, welche Erfolge bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen mit solchen Abkommen in Verbindung gebracht werden können und welche Handlungspotenziale sie für die Gewerkschaften eröffnen. Was also sind die Muster und Bedingungen einer guten Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen? Diese Fragen stehen im Vordergrund der vorliegenden Studie.

Dabei geht es zum einen um eine vertiefte Untersuchung der Handlungsprozesse und Handlungsbedingungen, die mit globalen Rahmenabkommen in Zusammenhang stehen. Zum anderen sollen auf dieser Grundlage auch Schlussfolgerungen zur Gestaltung einer guten Praxis solcher Abkommen entwickelt werden:

- Welche Regelungsnormen unterstützen die Akteure bei der Umsetzung besonders gut?
- Welche Aktivitäten im Kontext globaler Rahmenabkommen – oder auch darüber hinaus – erweisen sich als besonders zielführend?
- Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit globale Rahmenabkommen wirksam werden können?

Bei näherer Betrachtung der Forschungslage wird deutlich, dass diese Fragen bislang nicht befriedigend oder zumindest nicht eindeutig beantwortet sind. Die Forschung kreiste lange Zeit um andere Fragen: Welche Motive und Interessen bringen die Akteure – und hier vor allem die globalen Gewerkschaftsverbände als Treiber der Entwicklung – dazu, Verhandlungen über globale Rahmenabkommen zu führen? Wie verbreitet sind solche Abkommen und welche Regeln enthalten sie? Wie werden globale Rahmenabkommen in den Unternehmen mit Blick auf Informationen und Zuständigkeiten eingeführt?

Zur Frage der Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen hingen – und der damit verbundenen Prozesse von Steuerung, Monitoring, Auditierung, Verhandlung und Problemlösung oder auch des Zusammenspiels der Handlungsebenen – existieren allenfalls einzelne Befunde, wie in [Kapitel 2](#) ausgeführt wird, die meist aus wenigen Einzelfallstudien gewonnen wurden. Diese Forschungslücke ist umso problematischer, als die globalen Rahmenabkommen aktuell an einem Scheideweg stehen.

Auf der einen Seite nimmt die Gesamtzahl der Abkommen zwar weiter zu, doch lässt die Dynamik ihrer Verbreitung in der Unternehmenslandschaft nach, wie wir in dieser Studie auf der Grundlage einer Auswertung aller abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen ausführen werden ([siehe Kapitel 3.1.1](#)). Demnach werden zwar weiterhin neue Abkommen vereinbart, aber ein erheblicher Teil davon sind Neufassungen bereits vorhandener Vereinbarungen. Damit bleiben die Abkommen weitgehend auf einen etablierten Kern meist größerer multinationaler Konzerne europäischen Ursprungs beschränkt.

Auf der anderen Seite weisen nicht zuletzt diese Neufassungen Vereinbarungselemente auf, die sich durchaus als qualitative Vertiefung begreifen lassen. Solche Neuerungen beziehen sich auf Prozessnormen, die darauf abzielen, Abläufe der Umsetzung zu strukturieren, Akteure und Zuständigkeiten zu benennen oder Regeln für Problemlösungen bereitzustellen. Sie betreffen aber auch themenspezifische Zusatzvereinbarungen zu Themen wie Gleichstellung und Lieferketten. Solche „Vereinbarungssysteme“ zeugen damit von Innovationen und Erneuerungsfähigkeit im Rahmen der Aushandlung globaler Rahmenabkommen – und können als Indikatoren einer neuen Qualität der Abkommen betrachtet werden (so auch Hadwiger 2017).

Es ist diese Ambivalenz aus relativer Stagnation und Innovation, die das Bild des Scheidewegs nahelegt. In dieser Situation erscheint es umso wichtiger, die Forschungslücken zu schließen, die zu globalen Rahmenabkommen – trotz einer beachtlichen Anzahl an Beiträgen zum Thema – noch immer bestehen – denn am Scheideweg brauchen die Akteure mehr denn je Orientierungswissen, um Strategien für die Zukunft globaler Rahmenabkommen zu entwickeln. Dazu soll diese Studie einen Beitrag leisten.

1.3 Politische Entwicklungen

Eine weitere Auseinandersetzung mit globalen Rahmenabkommen ist auch deshalb gerechtfertigt, weil globale Arbeitsstandards – vor allem in den Län-

dern des Globalen Südens, aber teilweise auch in den entwickelten politischen Ökonomien des Nordens – mehr und mehr in den Fokus der Öffentlichkeit und auf die Tagesordnung der Politik geraten sind. Das wichtigste Beispiel dafür ist die Einführung von *Lieferkettengesetzen* in unterschiedlichen Ländern, darunter auch Deutschland, wo das sogenannte Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (im Folgenden als „Lieferkettengesetz“ bezeichnet) zum Jahresbeginn 2023 in einer ersten Stufe in Kraft getreten ist.

Zudem hat die EU-Kommission einen Entwurf für eine EU-weite Richtlinie zum Thema vorgelegt und das Europäische Parlament im Juni 2023 einen Beschluss zu einer Lieferkettenrichtlinie gefasst, der über die ursprünglichen Vorschläge der Kommission hinausgeht. Aktuell wird die endgültige Ausgestaltung der Richtlinie im Trilog-Prozess zwischen den drei EU-Institutionen (Kommission, Parlament und Ministerrat) verhandelt.

Lieferkettengesetze sanktionieren die Sorgfaltspflicht der Unternehmen im Umgang mit den Arbeitsbedingungen, die in ihren Zulieferunternehmen herrschen. Die Unternehmen werden im Rahmen solcher Gesetze dazu verpflichtet, Arbeitsbedingungen bei den Zulieferern zu eruieren, Risiken zu benennen und abzuwägen sowie sich nach Möglichkeit zu bemühen, Verletzungen der Arbeitsstandards zu beheben.

Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Lieferkettengesetze zu globalen Rahmenabkommen stehen und was diese Abkommen für die mit den Gesetzen verbundene Praxis bedeuten könnten. Zwar liegt es auf der Hand, dass beide Regelungsformen unterschiedliche Schwerpunkte haben – Lieferkettengesetze zielen vor allem auf die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern, globale Rahmenabkommen hingegen vor allem auf die Arbeitsbedingungen im unterzeichnenden Unternehmen. Doch diese Grenzziehung ist weniger scharf, als sie auf den ersten Blick erscheint:

- Erstens beziehen immer mehr globale Rahmenabkommen auch die Arbeitsbedingungen bei Zulieferern – zumindest solchen der ersten Stufe(n) – in den Geltungsbereich der Regelungen mit ein (Hadwiger 2018; Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023). Damit werden auch die dortigen Arbeitsbedingungen zum Gegenstand der Verfahren, die in den globalen Rahmenabkommen vereinbart wurden.
- Zweitens gibt es sogar Abkommen, die ausschließlich die Arbeitsbedingungen bei den Zulieferern adressieren, wenn auch nur wenige. Solche Fälle finden sich vor allem in der Textilindustrie, die sich durch die weitgehende Auslagerung aller Produktionsaktivitäten auszeichnet; einer dieser Fälle – der in [Kapitel 3.4](#) beschriebene Fall *Handel* – ist auch Gegenstand unserer Studie.

- Drittens schließlich existieren einzelne Vereinbarungen, in denen bereits ein expliziter Bezug zu Lieferkettengesetzen hergestellt und eine integrierte Bearbeitung im Rahmen der im globalen Rahmenabkommen vorgesehenen Prozesse avisiert wird.

Aus diesen Überschneidungen lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass in der Umsetzung globaler Rahmenabkommen praktische Erfahrungen dazu gesammelt werden können, wie sich Arbeitsstandards bei Zulieferern kontrollieren und etwaige Missstände beheben lassen. Die Erfassung von Arbeitsstandards, die Behebung von Verstößen und die Lösung entsprechender Probleme sind Kernkompetenzen der Akteure globaler Rahmenabkommen, die auch für die Umsetzung der Lieferkettengesetze wichtig sein dürften. Zudem kann die Praxis der Abkommen auch aufzeigen, wo die Grenzen möglicher Einflussnahme durch die Endhersteller oder Abnehmer liegen.

Aus diesen Gründen ist es ratsam, möglichst viel Erfahrungswissen über die Umsetzungspraxis und Wirkungsweise globaler Rahmenabkommen zu gewinnen. Die oben genannten Überschneidungen deuten darauf hin, dass globale Rahmenabkommen für die Umsetzung der Lieferkettengesetze eine wichtige Quelle von Erfahrungen und Praktiken darstellen können. Die Nutzung dieser Quelle dürfte allerdings entscheidend davon abhängen, ob und wie ein Einbezug der Arbeitnehmervertretungen auch bei der Umsetzung der Lieferkettengesetze erfolgt.

Die rechtlichen Vorgaben dafür sind bislang schwach. Das deutsche Lieferkettengesetz sieht lediglich vor, dass Informationen zu dieser Frage im Wirtschaftsausschuss zu erfolgen haben, also dem Gremium, in dem Betriebsräte über die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Unternehmen informiert werden. Auch in den mitbestimmten Aufsichtsräten ist darüber zu informieren. Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen, wie sie globale Rahmenabkommen typischerweise vorsehen, sind hingegen im Gesetzestext nicht formuliert worden, auch wenn ein Beschwerdeverfahren zwingend vorgesehen ist.

Umgekehrt lassen die unterschiedlichen Ansätze zwischen den Regelungstypen – staatliche Kontrolle hier, privatautonome Aushandlung da – zugleich vermuten, dass Lieferkettengesetze globale Rahmenabkommen nicht überflüssig machen. Diese zielen auf die betriebliche Ebene und erwachsen aus den Unternehmen, wie auch ihr definierter Geltungsbereich zeigt – in erster Linie die vertragschließenden Unternehmen und erst in zweiter Linie die Lieferketten.

Nicht auszuschließen ist, dass Unternehmen die Lieferkettengesetze als Vorwand dafür benutzen, keine globalen Rahmenabkommen abzuschließen,

weil sie das Thema globaler Arbeitsstandards bereits im Rahmen der Lieferkettengesetze behandeln. Damit würde jedoch die unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften an der Formulierung und Durchsetzung von Arbeitsstandards preisgegeben. Auch in dieser Frage ist es wichtig, über weiteres Orientierungswissen zur Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen zu verfügen, denn nur auf diese Weise können die praktischen Unterschiede zwischen beiden Regelungsformen aufgezeigt und mögliche Vorzüge globaler Rahmenabkommen deutlich gemacht werden.

1.4 Theoretische Ansatzpunkte

Das Ziel dieser Studie ist die Gewinnung von Orientierungswissen, das Ansatzpunkte für eine konkrete Handlungspraxis liefern soll. Dies schließt theoretische Überlegungen zum Forschungsgegenstand ausdrücklich mit ein, denn diese sind zum einen erforderlich, um den Forschungsprozess anzuleiten, indem konzeptionelle Fragen an den Forschungsgegenstand aufgewor-

Tabelle 1

Erfolgsdimensionen globaler Rahmenabkommen

Erfolgsdimension	Ausprägungen
Umsetzung der Prozessnormen	<ul style="list-style-type: none"> – Zugang der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften zu Unternehmensleitungen – Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften an Kontrolle und Monitoring – Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften an der Konflikt- und Problemlösung
Stärkung der Handlungsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> – Vernetzung der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften – Steigerung von Ressourcen der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften – Erweiterung der Fähigkeiten der Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften
substanzielle Ergebnisse vor Ort	<ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen – Einhaltung weiterer Bestimmungen der globalen Rahmenabkommen – Sicherstellung der Vereinigungsfreiheit – Stärkung lokaler Interessenvertretungen

Quelle: eigene Darstellung

fen werden. Zum anderen helfen theoretische Überlegungen uns dabei, Erklärungen einzugrenzen und auf ihre Plausibilität hin zu prüfen.

Dies gilt zunächst mit Blick auf die Untersuchungsdimensionen. Im Vordergrund unserer Studie steht die praktische Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen – also die Muster einer guten Praxis und die dafür nötigen Bedingungen. Doch was macht eine gute Praxis aus? Wie lässt sich die Umsetzung bewerten? Wir erwarten, dass es vor allem drei Dimensionen sind, die über den Erfolg und den Misserfolg der Umsetzungspraxis entscheiden. [Tabelle 1](#) fasst die Erfolgsdimensionen globaler Rahmenabkommen zusammen, die auch unsere vergleichende Fallanalyse strukturieren (siehe [Kapitel 4](#) bis [Kapitel 6](#)).

Umsetzung der Prozessnormen

Die erste Dimension betrifft die Qualität und Umsetzung der Prozessnormen in den Abkommen und die praktische Wirksamkeit, die diese Normen für die Umsetzung entfalten. Globale Rahmenabkommen enthalten typischerweise nicht nur materielle Normen zu den Arbeitsstandards, sondern auch Normen, die Vorgaben für Prozesse machen, indem sie Informationsrechte festschreiben, Gesprächsforen mit den Unternehmensleitungen festlegen, die Beteiligung der Interessenvertretungen bei der Kontrolle von Arbeitsstandards und Behebung von Problemen absichern und Vorgaben für Problem- oder Konfliktlösungen machen.

Eine gute Umsetzungspraxis zeichnet sich daher auch dadurch aus, dass diese Prozessnormen von den Arbeitnehmervertretungen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dazu gehört auch, dass die daraus erwachsenden Ansprüche notfalls aktiv gegenüber den Unternehmensleitungen eingefordert werden.

Stärkung der Handlungsmöglichkeiten

Die zweite Dimension bezieht sich auf die Verbindung globaler Rahmenabkommen mit den Handlungsmöglichkeiten der Akteure, die mit ihrer Umsetzung befasst sind. Die Umsetzungspraxis ist unter diesem Gesichtspunkt dann als erfolgreich einzustufen, wenn sie die Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen erhöht, die sich um die Umsetzung kümmern, also der globalen Gewerkschaftsverbände, der Gewerkschaften am Hauptsitz der Unternehmen oder der betrieblichen Interessenvertretungen wie z.B. den deutschen Konzern- und Gesamtbetriebsräten.

Dabei liegt die Annahme nahe, dass die Handlungsmöglichkeiten in positiver Wechselwirkung zum substanziellen Output stehen: Je größer die

Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen sind, umso mehr sind diese in der Lage, eine positive Wirkung im Rahmen globaler Rahmenabkommen zu erzielen. Zu diesen Handlungsmöglichkeiten zählen die Vernetzung der Interessenvertretungen vor allem zwischen transnationalen und lokalen Handlungsarenen, aber auch Fragen der Handlungsressourcen und -fähigkeiten.

Substanzielle Ergebnisse vor Ort

Die dritte Dimension schließlich bezieht sich auf das substanzielle Ergebnis der Umsetzungspraxis vor Ort. Dazu gehören die Aufdeckung von Verletzungen der Arbeitsstandards, die Behebung solcher Verletzungen und die Lösung der damit verbundenen Probleme an den Orten, wo sie aufgetreten sind – also die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, die im Zuge der Umsetzungspraxis des Abkommens tatsächlich erzielt werden konnten.

Diese Verstöße haben auf der einen Seite eine individuelle Dimension wie bei Diskriminierungen wegen Geschlecht oder Herkunft von Beschäftigten, bei Fällen von Kinder- und Zwangsarbeit und bei Verstößen gegen Standards des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit. Andererseits können die Verstöße aber zugleich eine kollektive Dimension aufweisen, sofern sie sich gegen die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer*innen und das Recht auf Kollektivverträge richten. Auch dies ist ein substanzieller Standard, der laut den Arbeitsnormen globaler Rahmenabkommen nicht unterschritten werden darf.

Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit haben viele Facetten: die Weigerung, eine Gewerkschaft als Verhandlungspartei anzuerkennen, und Maßnahmen gegen ihre Gründung, die gezielte Entlassung von Gewerkschaftsmitgliedern oder -aktivist*innen, aber auch die Nichteinhaltung tariflich bereits vereinbarter Standards durch die Unternehmen. Jede dieser Varianten stellt materielle Arbeitsbedingungen infrage und die Behebung solcher Verstöße verbessert die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

Dies gilt auch für die Stärkung vorhandener lokaler Interessenvertretungen durch globale Rahmenabkommen, die auf mehreren Wegen erfolgen kann: durch den Verweis auf die Verpflichtung der Unternehmen zur Einhaltung der Arbeitsstandards in den Abkommen, durch die Weiterleitung von Beschwerden und Problemen an die zuständigen Interessenvertretungen oder auch durch deren direkte Unterstützung der lokalen Gewerkschaften, sei es durch Weiterbildungen und Schulungen oder durch Interventionen beim lokalen Management und/oder den Vorständen der Unternehmen.

Auch wenn das Ausmaß, in dem solche Verbesserungen tatsächlich in den Unternehmen anzutreffen sind, erheblich variieren mag, für eine erfolgreiche Praxis globaler Rahmenabkommen zählt zunächst, dass überhaupt Verbesserungen feststellbar sind.

Handlungsressourcen und Handlungsfähigkeit

Handlungsressourcen und Handlungsfähigkeiten der Akteure sind zentrale Faktoren für die Erklärung der Umsetzungspraxis. In diesen Faktoren fließen strukturelle Bedingungen – die über die Ressourcen der Akteure mitentscheiden – und die Handlungsstrategien der Akteure – ihre „Agency“ – zusammen. Wir gehen davon aus, dass die Handlungsmöglichkeiten der Akteure durch ihre Ressourcen begrenzt werden, dass sie den Spielraum ihrer Handlungsmöglichkeiten aber durch ihre Strategien und die Ausschöpfung ihrer Handlungsfähigkeiten kreativ und innovativ erweitern können.

Die Umsetzung globaler Rahmenabkommen hängt mit Blick auf die Arbeitnehmervertretungen entscheidend davon ab, dass die Gewerkschaften bzw. die in die Umsetzung miteinbezogenen Betriebsräte in der Lage sind, sich mit dem Abkommen zu befassen, Prozesse umzusetzen, Verstöße gegen Arbeitsstandards zu beheben und die Einhaltung der Prozesse einzufordern. Um solche Wirkungen zu erzielen, um also in der Umsetzung effektiv zu sein, benötigen die Akteure Handlungsressourcen.

Gewerkschaften verfügen über unterschiedliche Ressourcen. In der Literatur werden mit Blick auf das transnationale Interessenhandeln der Arbeitnehmer*innen verschiedene Machtressourcen diskutiert (Brookes 2019; Schmalz/Dörre 2014).

- Die erste dieser Ressourcen ist die *strukturelle Macht*, die sich aus der Fähigkeit und den Möglichkeiten der Interessenvertretungen ergibt, Prozesse in Unternehmen oder Wertschöpfungsketten wirkungsvoll zu stören.
- Die zweite Ressource ist die *Organisationsmacht*, die sich auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad stützt, woraus sich wiederum personelle und zeitliche Ressourcen ergeben, die durch Mitgliederbeiträge finanziert werden. Für die Interessenvertretung in multinationalen Unternehmen dürfte dabei vor allem die Organisationsmacht am Hauptsitz oder anderen Standorten von strategischer Bedeutung sein, die es den Gewerkschaften dieser Standorte ermöglicht, auf das Unternehmensmanagement einzuwirken.
- Die dritte Machtquelle ist die *institutionelle Macht*, die sich aus der Verankerung der Interessenvertretungen in nationalen Institutionen ergibt. Je stärker diese Einbettung und die damit verbundenen Handlungsrechte

sind, umso mehr können Interessenvertretungen diese auch für transnationale Zwecke, also zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen einsetzen.

Zugleich können globale Rahmenabkommen eine institutionelle Machtquelle eigener Art sein, sofern sie den Arbeitnehmervertretungen neue Ressourcen eröffnen. Dazu zählen sowohl Informations- und Beteiligungsrechte als auch Ressourcen für Standortbesuche oder die Vernetzung zwischen den Gewerkschaften. Auf diese Weise kann die institutionelle Macht dieser Akteure auch zu einer Machtquelle für lokale Interessenvertretungen werden, die selbst nur über geringere Organisations- oder institutionelle Machtquellen verfügen.

- Eine vierte potenzielle Machtquelle schließlich ist die *Koalitionsmacht*, also die Macht, die sich aus der Bildung von Koalitionen zwischen Gewerkschaften und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft ergibt. In diesen Koalitionen können erweiterte Handlungsstrategien wie Boykotte dazu genutzt werden, Druck auf Unternehmen auszuüben. Solche Strategien können der Ausgangspunkt für Verhandlungen über globale Rahmenabkommen sein (Brookes 2019); es gibt jedoch (noch) keine Befunde, dass sie für eine wirksame Umsetzung der Abkommen in nachfolgenden Phasen relevant wären.

Allerdings kommen diese Ressourcen nur dann zur Geltung, wenn die Gewerkschaften auch die strategischen Fähigkeiten entwickeln, sie zu nutzen. In der Literatur werden mehrere solcher Fähigkeiten betont (Lévesque/Murray 2010) wie die Fähigkeit, unterschiedliche Interessen und Kulturen der beteiligten Gewerkschaften zusammenzubinden, sich zu vernetzen oder im Umgang mit vergangenen Erfahrungen und neuen Herausforderungen zu lernen. Jede dieser Fähigkeiten ist für sich genommen wichtig.

- So ist die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen zwischen den Interessenvertretungen relevant, weil auf dieser Grundlage Informationen fließen oder ein gemeinsames Verständnis von Problemen hergestellt werden kann. Dafür könnte beispielsweise die Erfahrung bedeutsam sein, dass man sich als lokale Gewerkschaft bei einem Problem im Zusammenhang mit globalen Rahmenabkommen an den globalen Gewerkschaftsverband oder die Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens wenden kann, die das Problem versteht, aufnimmt und dabei hilft, eine Lösung zu finden.
- Zugleich ist es wichtig, die Fähigkeit zu entwickeln, aus Fehlern zu lernen und die Strategie anzupassen. Wenn Verstöße gegen Arbeitsstan-

dards an einem Standort durch die Eskalierung des Konflikts mit dem lokalen Management nicht gelöst werden konnten, könnte ein Ergebnis solcher Lernprozesse sein, beim nächsten Mal die Unternehmensleitung einzuschalten, damit sie Einfluss auf das lokale Management nimmt. Selbstverständlich kann die tatsächliche Erfahrung auch genau andersherum gelagert sein.

- Es existiert aber noch eine weitere Fähigkeit, der in der Umsetzung globaler Rahmenabkommen eine besondere Rolle zukommen dürfte, nämlich die Fähigkeit zur Vernetzung. Damit ist gemeint, Informationen, Interessen, Deutungen und Probleme im Zusammenspiel verschiedener Handlungsebenen – lokal, national, transnational – vermitteln, koordinieren und integrieren zu können (vgl. auch Haipeter/Hertwig/Rosenbohm 2019). Die Bedeutung dieser Fähigkeit erklärt sich aus der Vielfalt der Handlungsebenen in multinationalen Konzernen und Wertschöpfungsketten – von lokalen Standorten über nationale Institutionen bis hin zur Ebene transnationaler Steuerung.

Die Nutzung von Ressourcen und die Entwicklung von Fähigkeiten schließlich vollzieht sich unter den Rahmenbedingungen multinationaler Unternehmen und grenzüberschreitender Lieferketten. Diese bilden den Handlungskontext für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Multinationale Unternehmen können durch ihre Aus- und Verlagerungsstrategien Druck auf Interessenvertretungen und Arbeitsstandards ausüben, auch wenn ein „Regime Shopping“ nicht der Hauptgrund für grenzüberschreitende Optimierung sein sollte.

Zugleich ist der strategische Handlungsspielraum von Interessenvertretungen oft auf national gebundene Institutionen, Strategien und Praktiken beschränkt, sodass Interessenvertretungen unterschiedlicher Standorte gegeneinander ausgespielt werden können. Diese Unterschiedlichkeit erhöht sich noch mit Blick auf die unternehmensübergreifenden globalen Produktionsnetzwerke, die verschiedene Wertschöpfungsstufen über Landesgrenzen hinweg verbinden (Coe/Jordhus-Lier 2010).

Zudem können die Arbeitsbeziehungen einer Produktion in Netzwerken von extremer Unübersichtlichkeit gekennzeichnet sein, die aus den komplexen Beziehungen zwischen den arbeitspolitischen Akteuren – Unternehmen, Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertretungen – resultiert (Sydow/Helfen 2016). Sozialpartnerschaftliche Beziehungen am Hauptsitz eines Unternehmens beispielsweise haben damit nur eine begrenzte oder gar keine Ausstrahlungskraft für andere Standorte oder Zulieferer.

Für die Organisation der Arbeitnehmerseite haben globale Wertschöpfungsnetzwerke damit erhebliche Implikationen, weil sie eine komplexe Vielfalt von Gewerkschaften und industriellen Beziehungen verbinden, gewerkschaftlich unorganisierte Bereiche entstehen lassen und die Steuerungsfähigkeit zentraler Initiativen schwächen können (Sydow/Helfen 2016).

1.5 Anlage der Untersuchung und Aufbau der Studie

Die Frage nach der guten Praxis globaler Rahmenabkommen prägt das Untersuchungsdesign dieser Studie. Im Zentrum der Untersuchung stehen Fallstudien in insgesamt zwölf multinationalen Unternehmen, in denen jeweils ein globales Rahmenabkommen existiert, in einem Unternehmen auch ein von Unternehmensseite anerkanntes transnationales gewerkschaftliches Netzwerk.

Neben dieser – im Vergleich zu anderen Studien – großen Anzahl von Fällen zeichnet sich unsere Untersuchung auch dadurch aus, dass Augenmerk darauf gerichtet war, jeweils möglichst aktive Fälle der Umsetzung von globalen Rahmenabkommen zu finden. Hierzu setzten wir auf einen doppelten Suchprozess, in dem ausgehend von den Befunden aus der bisherigen Forschung Gespräche mit den Gewerkschaften geführt wurden, in deren Organisationsbereich die Unternehmen angesiedelt sind. Unser Untersuchungssample bildet mithin eine Art Vorreitergruppe bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen.

Dieses Kriterium für die Fallauswahl sollte es uns ermöglichen, möglichst valide Aussagen über die Merkmale einer guten Umsetzungspraxis und die damit verbundenen Fragen der Handlungsstrategien und -ressourcen der Interessenvertretungen zu treffen. Wie sich schließlich herausstellen sollte, waren die Praxismuster der Umsetzung trotz dieses Selektionskriteriums überaus unterschiedlich. Für uns ergab sich damit aber die Möglichkeit, neben der guten Praxis auch die Unterschiede der Praktiken und die Gründe dafür zu untersuchen.

Zugleich ist die Positivauswahl bei der Bewertung der Ergebnisse und ihrer Verallgemeinerbarkeit in Rechnung zu stellen. Wenn es schon innerhalb unserer Fälle ein starkes Gefälle mit Blick auf die Güte der Praxis globaler Rahmenabkommen gibt, ist anzunehmen, dass dieses Gefälle in Unternehmen jenseits unseres Samples weitaus größer ist und insbesondere Abweichungen nach unten häufig anzutreffen sind. Dies mindert aber nicht den analytischen Wert unserer Befunde zu den Mustern guter Praktiken und die Gründe, die es für ihre Entwicklung gibt.

Neben den Fallstudien haben wir im Rahmen des Forschungsprojekts aus einer zweiten Quelle empirischer Befunde geschöpft, nämlich der Sammlung und Auswertung sämtlicher globaler Rahmenabkommen, die bis zum Untersuchungszeitpunkt abgeschlossen wurden. Die Auswertung der Vereinbarungstexte liefert wichtige Informationen mit Blick auf unseren Untersuchungsgegenstand der guten Praxis globaler Rahmenabkommen, denn die Normen der Abkommen bilden die Handlungsgrundlage für ihre Umsetzung. Deshalb ist die Untersuchung der Entwicklung dieser Normen in der Breite der ausgehandelten globalen Rahmenabkommen ein wichtiges Zusatzelement unserer Analyse.

Die weitere Untersuchung ist in acht Kapiteln angelegt. Das dieser Einleitung folgende **Kapitel 2** blickt kritisch auf den *Stand der Literatur* und fragt nach Befunden und Forschungsdefiziten zur Frage der Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Zwar gibt es mittlerweile eine Forschungsnische, die sich empirisch mit der Umsetzung globaler Rahmenabkommen beschäftigt, doch ist diese Literatur nach wie vor vergleichsweise überschaubar. Obgleich sich hieraus Anhaltspunkte gewinnen lassen, die es erlauben, Analysebereiche für die Umsetzungspraxis in einem Gesamtprozess von der Initialisierung bis zur Nachverhandlung zu systematisieren, findet sich bislang keine umfassende Analyse der Bedingungen und Ursachen einer erfolgreichen Umsetzung.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über die *Methoden der Untersuchung* und konzentriert sich dabei auf die vergleichende Fallstudienanalyse, die im Kern unserer Untersuchung steht. Grundlage der Fallstudien sind Interviews mit Expert*innen aus Interessenvertretungen und Management, wobei wir Interessenvertretungen an den Hauptsitzen und an ausgewählten Standorten der Unternehmen sowie Vertreter*innen der globalen Gewerkschaftsverbände befragt haben. Das Kapitel enthält einen Überblick über die quantitative Entwicklung globaler Rahmenabkommen und Kurzbeschreibungen des Fallstudiensamples.

Die folgenden drei Kapitel 4–6 widmen sich der Analyse und den Wirkungen der Umsetzungsprozesse. Sie gründen sich auf die Ergebnisse unserer Fallstudienanalyse und folgen den oben in **Kapitel 1.4** skizzierten Erfolgskindikatoren – den Prozessnormen und ihrer Umsetzung, den Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Akteure und den substanziellen Ergebnissen vor Ort.

Kapitel 4 rekonstruiert die *Prozessnormen* und die daran anschließende Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen in den Unternehmen. Dabei wird sich zeigen, dass diese Normen und ihre Konstruktion die tatsächliche

Umsetzungspraxis deutlich vorstrukturieren. Dies gilt insbesondere beim Vergleich zwischen anlassbezogenen und systematischen Normen sowie zwischen Normen, die neue transnationale Handlungsarenen strukturieren, und solchen, bei denen das nicht der Fall ist.

Kapitel 5 legt den Fokus auf die Interessenvertretungen. Es analysiert die Praxis der Interessenvertretungen genauer und fragt nach den *Handlungsressourcen* der Akteure. Vor allem geht es der Frage nach, inwieweit es den Akteuren gelingt, ihre Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Umsetzung globaler Rahmenabkommen zu steigern – und dadurch die Chance zu erhöhen, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Zukunft weiter verbessern zu können.

Dabei wird sich zeigen, dass globale Rahmenabkommen vor allem institutionelle Handlungsressourcen eröffnen, dass sie den Interessenvertretungen aber zugleich auch als Startpunkt für weitergehende Entwicklungen der eigenen Handlungsfähigkeit dienen können, z. B. der Entwicklung von Gewerkschaftsnetzwerken, die sich wiederum positiv auf die Handlungsmöglichkeiten bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen auswirken.

Kapitel 6 untersucht die *substanziellen Ergebnisse vor Ort*, die aus der Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen folgen. Dabei wird zunächst deutlich, dass solche Ergebnisse nicht umstandslos bestimmt werden können. Deshalb stützen wir uns vor allem auf konkrete Episoden, die wir in unseren Interviews aufdecken konnten. Diese Episoden zeigen, dass die kollektive Dimension – Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen – im Zentrum der Aktivitäten steht und zugleich die Kanäle eine wichtige Rolle spielen, die die Abkommen für die Kommunikation von Problemen zur Verfügung stellen.

Kapitel 7 erweitert die Perspektive über multinationale Unternehmen hinaus und geht auf die Einhaltung der in den globalen Rahmenabkommen definierten Arbeitsstandards bei den *Zulieferern* ein. Diese werden zwar in einer wachsenden Zahl in globale Rahmenabkommen einbezogen, so auch in den meisten von uns untersuchten Fälle. Zugleich aber zeigt sich, dass sie in der praktischen Umsetzung insgesamt deutlich hinter der Behandlung der Probleme in den Kernunternehmen zurückstehen, die die globalen Rahmenabkommen abgeschlossen haben.

Kapitel 8 legt noch einmal einen gesonderten Fokus auf die *Umsetzungsbedingungen* globaler Rahmenabkommen und die Identifikation von Barrieren und erleichternden Aspekten im Gesamtprozess. Es geht der Frage nach, was es den Interessenvertretungen erleichtert oder erschwert, eine gute Umsetzungspraxis bei globalen Rahmenabkommen zu erreichen. Dabei zeigt

sich, dass neben den institutionellen Unterschieden zwischen Hauptsitz- und Standortländern im Hinblick auf Arbeitsrecht und Vertretungskulturen vor allem die Orientierungen und Haltungen des Managements zur Übernahme sozialer Unternehmensverantwortung bedeutsam sind, aber auch die Strukturen der multinationalen Unternehmen und die Komplexität ihrer Lieferketten.

In [Kapitel 9](#) schließlich werden die Ergebnisse *zusammengefasst* und in Richtung konkreten Orientierungswissens gebündelt: Welche Prozessnormen globaler Rahmenabkommen unterstützen eine gute Praxis? Welche Handlungsstrategien der Interessenvertretungen sind bei der Verbesserung der Arbeitsstandards wirkungsvoll? Wie können Interessenvertretungen ihre Ressourcen nutzen und ihre Handlungsfähigkeit verbessern? Das Kapitel schließt mit einer Diskussion des Verhältnisses von globalen Rahmenabkommen und der Lieferkettengesetzgebung und gibt einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf.

2 DER FORSCHUNGSSTAND ZUR UMSETZUNG GLOBALER RAHMENABKOMMEN

In diesem Kapitel bieten wir einen Überblick über die wissenschaftliche Befundlage zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Schon mit den ersten globalen Rahmenabkommen sind gerade auch in der gewerkschaftspolitischen Diskussion unterschiedliche Erwartungen an deren Umsetzung formuliert worden. Einerseits wurden die Abkommen mit multinationalen Unternehmen als ein erreichbares und machbares „second best“ gesehen, d.h. vorteilhaft gegenüber unilateralen Unternehmensinitiativen, andererseits als nachteilig gegenüber einer umfassenden multilateralen Regulierung etwa durch die ILO oder die WTO (so etwa Mund/Priegnitz 2007).

In diesem Zusammenhang betonen Mund und Priegnitz (2007) das besondere Potenzial, das unternehmensbezogene Rahmenabkommen für die Stärkung gewerkschaftlicher Zusammenarbeit bieten (ähnlich auch Hammer 2005). Insbesondere bewirkten die explizite Anerkennung der globalen Gewerkschaftsverbände als Verhandlungspartner durch die multinationalen Unternehmen und die (potenzielle) Einbindung lokaler Gewerkschaften, dass die Abkommen die lokalen Arbeitnehmer*innen besser berücksichtigen können als etwa unilaterale Codes of Conduct der Unternehmen (so auch später im Zusammenhang mit dem Rana-Plaza-Abkommen Donaghey/Reinecke 2018).

Andererseits heben Autor*innen die Schwierigkeiten bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen hervor. Herrstadt (2007) etwa weist auf die Regelungsdefizite der ersten Generation von Vereinbarungen hin, die die Umsetzung und praktische Wirksamkeit der Abkommen erschwerten. Er gesteht zwar zu, dass die Abkommen grundsätzlich eine größere Verpflichtungsfähigkeit als freiwillige Verhaltenskodizes multinationaler Unternehmen entfalten können, da sie das Ergebnis von Verhandlungen mit globalen Gewerkschaftsverbänden seien. Sie hätten diese Wirkung allerdings nur, wenn auch die Implementierung und Durchsetzung der Vereinbarungen gewährleistet sei.

Andere Autor*innen heben hervor, dass es den globalen Gewerkschaftsverbänden selbst an Ressourcen mangle, sodass sie bei der Umsetzung auf die Unternehmen, lokale Gewerkschaften oder Welt- bzw. Europäische Betriebsräte angewiesen seien (Papadakis 2011; Krzywdzinski/Schröder 2017). Außerdem fehle den Abkommen im Vergleich mit staatlicher Rechtsetzung

auch die Kraft einer gerichtlichen Durchsetzbarkeit und behördlichen Sanktionierung (Haipeter et al. 2021).

Aus diesen verschiedenen Einordnungen ergibt sich die Frage, was die Forschung zwischenzeitlich über die Umsetzung globaler Rahmenabkommen aussagen kann, welche Herausforderungen die vorliegenden Befunde aufzeigen und welche Wissenslücken noch bestehen. Um diesen Fragen nachzugehen, greifen wir im Folgenden auf die Literatur zurück, die die Umsetzung globaler Rahmenabkommen empirisch beleuchtet hat (für einen früheren Überblick Papadakis 2011).

Wir diskutieren die Befundlage zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen auf der Grundlage einer systematischen Literaturobwohl von 42 Zeitschriftenartikeln, die zwischen 2002 und 2021 erschienen sind. Dabei leiteten uns vor dem Hintergrund unserer eigenen Fallstudien folgende Fragen:

- Welche Umsetzungsebene wurde in der bisherigen Forschung schwerpunktmäßig untersucht?
- Welche Phasen des Umsetzungsprozesses wurden dabei betrachtet und welche Aussagen werden insbesondere zur Überwachung, Fallbearbeitung und ergänzenden Maßnahmen wie Bekanntmachung, Schulung, Unterstützung lokaler Gewerkschaftsbildung und präventive Organisationsgestaltung getroffen?

2.1 Auswahl der Veröffentlichungen

Bevor wir die inhaltlichen Ergebnisse der bisherigen Umsetzungsforschung zusammenfassen und im Lichte unserer Fallstudien einordnen, möchten wir das für unsere Auswertung herangezogene Material beschreiben (für ein ähnliches Vorgehen vgl. Hennebert/Roberge-Maltais/Coiquaud 2023). Wir stützen uns auf Beiträge, die in wissenschaftlichen Zeitschriften mit Begutachtungsverfahren veröffentlicht wurden und über eigene qualitativ-empirische Befunde zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen berichten. Diese Beiträge wurden überwiegend in Fachzeitschriften für Arbeitsbeziehungen, Management, Unternehmenspolitik und Wirtschaftsethik sowie Arbeitsrecht veröffentlicht.

Unser Auswahlkriterium bedeutet, dass es sich um Artikel handelt, in denen qualitative Daten wie Interviews oder Beobachtungen erhoben und ausgewertet werden, um globale Rahmenabkommen in ihrem praktischen Kontext zu erfassen (Yin 2014). Nichtempirische Arbeiten (z. B. Fichter/Sydow 2002; Hammer 2005) und andere Publikationsformen wie Studienberichte

(z. B. Tørres/Gunnes 2003; Platzer/Rüb 2014), Sammelbände oder Monografien (z. B. Papadakis 2011; Schömann et al. 2008a; Hessler 2012), Buchkapitel (z. B. Helfen 2019) oder Arbeitspapiere (z. B. Hübner 2015; Krzywdzinski/Schröder 2017) sind in der folgenden Darstellung also nicht erfasst.

Dadurch wird die Erfassung der vielschichtigen Befundlage der empirischen Forschung zu globalen Rahmenabkommen unserer Ansicht nach nicht wesentlich beeinträchtigt, da diese anderweitig publizierten Ergebnisse in vielen Fällen auch direkt oder indirekt in die hier berücksichtigten Zeitschriftenartikel eingeflossen sind. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass manche Artikel zwar unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte aufweisen, aber dennoch aus dem gleichen Projektkontext stammen.

Um die Erkenntnisse aus diesem Quellenmaterial einordnen zu können, ist es hilfreich, einige Anhaltspunkte zur Bandbreite der berücksichtigten Artikel zu geben, auch wenn sich die qualitative Anlage der untersuchten Aufsätze für exakte Quantifizierungen wenig eignet. Alle einbezogenen Artikel beinhalten interviewbasierte Fallstudien zu einzelnen (15) oder mehreren Unternehmen im Vergleich (27), die globale Rahmenabkommen abgeschlossen haben. Insgesamt wurden etwas mehr als drei Dutzend multinationale Unternehmen mit globalen Rahmenabkommen untersucht. Dem stehen insgesamt 124 multinationale Unternehmen gegenüber, die im Zeitverlauf von 1994 bis 2021 an mindestens einem globalen Rahmenabkommen beteiligt waren (Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023).

In den Aufsätzen wurde die Umsetzung der Abkommen – ihrer tatsächlichen Verbreitung entsprechend (siehe im Detail [Kapitel 3.1.1](#)) – fast ausnahmslos bei Unternehmen aus der Europäischen Union, vor allem aus Deutschland, Frankreich und Skandinavien untersucht, und dies in über 20 Standortländern auf allen Kontinenten.

2.2 Schwerpunkte der bisherigen Umsetzungsforschung

Auch wenn man also sagen kann, dass sich mittlerweile eine nennenswerte spezialisierte Forschung zu globalen Rahmenabkommen etabliert hat, zeigen die nachfolgenden Betrachtungen, dass es nach wie vor großen Forschungsbedarf zur Umsetzung gibt. Wir stützen diese Einschätzung nicht zuletzt auf die Beobachtung, dass die veröffentlichten Ergebnisse nur schwer entlang der Bandbreite diverser landes-, unternehmens- und sektorspezifischer Zusammenhänge einzuordnen sind, die die Umsetzung eines besonderen arbeitspolitischen Instrumentes wie den globalen Rahmenabkommen kennzeichnen.

Anzahl der qualitativ-empirischen Veröffentlichungen zu globalen Rahmenabkommen

	Einzelfallbetrachtung	vergleichende Fallbetrachtung	insgesamt
Fokus auf zentraler Ebene	5	13	18
lokale und zentrale Ebene	10	14	24
insgesamt	15	27	42

Quelle: eigene Darstellung

Vor allem aber geben sie keine kohärenten Hinweise auf die Muster und Bedingungen einer guten Umsetzungspraxis, die im Zentrum unserer Forschung steht.

Diese Einschätzung soll kurz erläutert werden: Hierzu unterteilen wir die Veröffentlichungen anhand von zwei Merkmalen in vier Gruppen (siehe [Tabelle 2](#)). Zunächst unterscheiden wir, ob die Aufsätze einen einzelnen Fall betrachten oder eine fallvergleichende Perspektive einnehmen. Dann betrachten wir, ob sie sich auf die zentrale Ebene des Abkommens konzentrieren oder auch Akteure aus lokalen Standorten in die Betrachtung miteinbeziehen.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass bislang nur verhältnismäßig wenige Beiträge veröffentlicht wurden, die in einem vergleichenden Studiendesign auch die lokale Ebene der Umsetzung berücksichtigen (insgesamt 14 Aufsätze). Die meisten Aufsätze dieser Art können nur auf wenige Vergleichsfälle zurückgreifen, beispielsweise Gregoratti und Miller 2011 (zwei Fälle), Nifourou 2012 (zwei Fälle) oder Helfen, Schüßler und Stevis 2016 (vier Fälle). Eine Ausnahme stellt hier eine Studie zu französischen Unternehmen von Bourguignon, Garaudel und Porcher (2019) mit zehn Fällen dar.

Die übrigen Aufsätze, die – meist ausschnittweise – auch die lokale Ebene miteinbeziehen, sind einzelfallbezogen. Sie betrachten etwa, ob die lokalen Akteure an verschiedenen Standorten desselben Unternehmens die Abkommen kennen und nutzen oder wie die Einhaltung vor Ort überwacht wird (z.B. Robinson 2010; Davies et al. 2011). Relativ selten sind Texte, die auch die Lieferketten vor Ort in ihre Untersuchung miteinbeziehen. Es konnten nur drei Einzelfallstudien dieser Art identifiziert werden (Kaltenborn/Neset/

Norpoth 2020; Bennett/Hammer/Jenkins 2021; Williams/Davies/Chinguno 2015).

Die restlichen Artikel konzentrieren sich – einzeln oder im Vergleich – auf die Aktivitäten der zentralen Unternehmensebene, indem sie die Initiierung, Verhandlung und einzelne Umsetzungspraktiken auf der zentralen Ebene betrachten. Beispielsweise untersuchen sie, wie Prozesse für die Bearbeitung einzelner Fälle eingerichtet werden oder wie die Umsetzung formal evaluiert wird (z.B. Miller 2004; Schömann et al. 2008b).

2.3 Forschungsstand zum Umsetzungsprozess

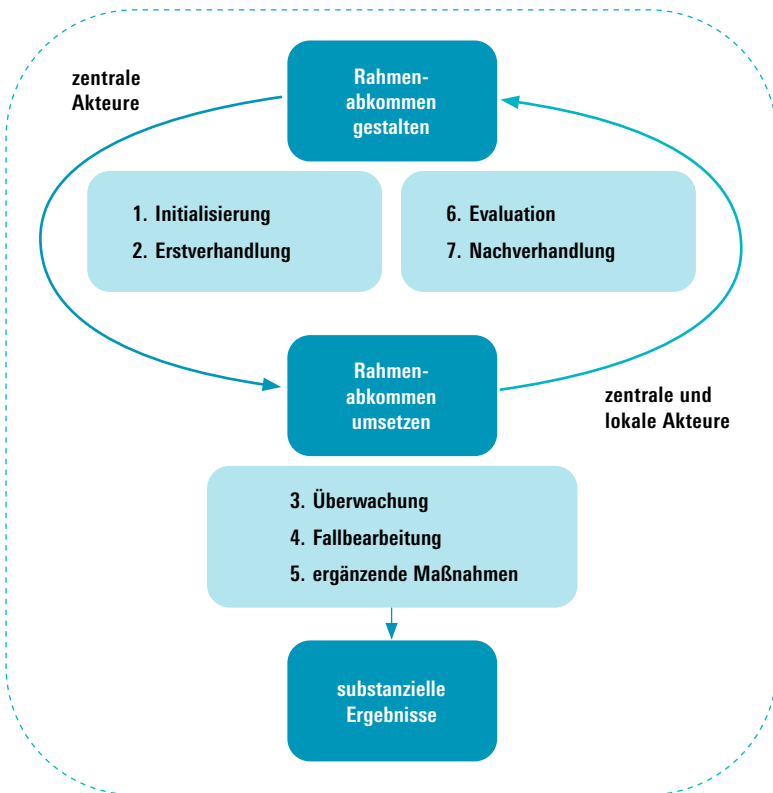
Im Zeitverlauf betrachtet fällt auf, dass sich das Verständnis von globalen Rahmenabkommen und ihrer Umsetzung in der Literatur graduell verändert und vor allem erweitert hat. In den frühen Veröffentlichungen scheinen die Autor*innen noch – mehr implizit als explizit – eine einmalige Aushandlung der Abkommen vor Augen gehabt zu haben, die von einer einmaligen Umsetzung infolge des erfolgreichen Abschlusses begleitet wird. Im Sinne einer Top-down-Implementierung auf der zentralen Unternehmensebene wird die Vereinbarung auch in den Tochtergesellschaften und Standorten wirksam. Die Artikel betrachten vor allem die Phase der Gestaltung der Abkommen mit den Schritten Initialisierung und Erstverhandlung (Punkte 1 und 2 in [Abbildung 1](#)). In diese Richtung lässt sich beispielsweise die Anlage der Studie von Schömann et al. (2008b) interpretieren.

Zwar gab es schon früh einzelne Veröffentlichungen, die auch die weitere Umsetzung auf der lokalen Ebene berücksichtigen, insbesondere mit Blick auf Gewerkschaftsstrategien und transnationale Organisierung der globalen Gewerkschaftsverbände. Allen voran ging hier die allererste Studie zu globalen Rahmenabkommen von Wills (2002), die einen Schwerpunkt auf die grenzüberschreitende Gewerkschaftskooperation legt.

Aber erst spätere Aufsätze erweitern die Betrachtung der Umsetzung sukzessive über die zentrale Ebene und einzelne lokale Organisationsaktivitäten hinaus. Dabei nehmen diese Texte auch weitere Management- und Gewerkschaftspraktiken sowie die substanziellen Ergebnisse in den Blick. Sie betrachten also die Umsetzung der Abkommen anhand der Schritte Überwachung, Fallbearbeitung und ergänzende Maßnahmen (Punkte 3–5) und die dadurch erzielten substanziellen Ergebnisse.

Letztlich führen erst Barreau, Havard und Ngaha Bah (2021) explizit die Idee ein, dass die Umsetzung globaler Rahmenabkommen ein kontinuierli-

Die Umsetzung der Abkommen als Prozess



Quelle: eigene Darstellung

cher Gesamtprozess mit wiederkehrenden Aktivitäten ist, zu dem als Folge von (nicht) erzielten Ergebnissen auch Lernprozesse und Nachverhandlungen gehören, und zwar sowohl auf der Ebene der Unternehmenszentrale als auch auf der lokalen Ebene.

In **Abbildung 1** ist diese Idee durch den rechten Pfeil und die Aufnahme der Schritte Evaluation und Nachverhandlung (Punkte 6 und 7) in die Gestaltung der Abkommen veranschaulicht. Eine solche Prozessperspektive schließt auch die Überlegung ein, dass die Umsetzung selbst schon bei der

Verhandlung zu berücksichtigen ist, sofern praktische Ergebnisse erzielt werden sollen (so etwa Sydow et al. 2014; Helfen/Sydow 2013).

Eine Prozessperspektive leitet auch die folgende Zusammenschau der bisherigen empirischen Forschung zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Im Folgenden konzentrieren wir uns dabei vor allem auf die zentralen Schritte Überwachung, Fallbearbeitung und ergänzende Maßnahmen (Punkte 3–5; siehe [Kapitel 2.3.1](#) bis [Kapitel 2.3.3](#)), da diese auch im Zentrum unserer Fallstudien stehen. Zudem erläutern wir den Zusammenhang der Praktiken in diesen zentralen Bereichen mit der Generierung substantieller Ergebnisse durch globale Rahmenabkommen.

Eine Einschränkung soll hier vorab erwähnt werden: Neben dem Umsetzungsprozess und den Charakteristika der darin involvierten Akteure diskutieren die Aufsätze auch immer wieder die ökonomischen, politischen und kulturellen Kontexte, innerhalb derer eine Umsetzung stattfindet. Diese Kontexte können als strukturelle Handlungsbedingungen aufgefasst werden, die die Umsetzung der Abkommen beeinflussen (für einen aktuellen Überblick vgl. Hennebert/Roberge-Maltais/Coiquaud 2023). So werden insbesondere die Strukturen der globalen Produktion, die Gegebenheiten an den Heimattandorten der multinationalen Unternehmen oder die lokalen Arbeitsbeziehungen thematisiert. Auf diese Kontexte gehen wir gesondert im Zusammenhang mit der Diskussion unserer Fallstudien in [Kapitel 8](#) ein.

2.3.1 Überwachung der Umsetzung

Fast die Hälfte der untersuchten Texte (19) trifft Aussagen zur Überwachung, also dem Sammeln von Informationen über die Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Sydow et al. (2014) unterscheiden Praktiken der Überwachung danach, welche Akteure eingebunden sind. So charakterisieren die Autor*innen die Überwachungsmaßnahmen dahingehend, ob sie ausschließlich durch das Unternehmen durchgeführt werden, externe Akteure miteinbeziehen, Arbeitnehmervertreter*innen involvieren oder eine Überwachung direkt durch die Betroffenen ermöglichen. Die Praktiken der Überwachung, die in den Aufsätzen beschrieben werden, lassen sich entlang des Vier-Stufen-Schemas von Sydow et al. (2014) ordnen:

- *Die Unternehmen überwachen die eigenen Aktivitäten* im Hinblick auf die Umsetzung des Abkommens, etwa durch „Selbstevaluierungs-Tools“ und Berichte der Abteilung für industrielle Beziehungen (Bourguignon/Garaudel/Porcher 2019) oder Umfragen zu Arbeitsstandards (Williams/Da-

vies/Chinguno 2015). Gelegentlich kommen auch Indikatoren zum Einsatz, die auch in die Leistungserfassung von lokalen Manager*innen mit einfließen (Bourguignon/Garaudel/Porcher 2019; Fichter/Helfen/Sydow 2011).

- *Externe Akteure* spielen beispielsweise bei Gregoratti und Miller (2011) eine Rolle, wo die Unternehmen H&M und Inditex auf das Überwachungsprogramm „Better Factories Cambodia“ der ILO zurückgreifen, das den Mitgliedern durch Auditierung gewonnene Informationen bereitstellt, um so Ressourcen zu bündeln.
- Es wird berichtet, dass die *Arbeitnehmer*innen* etwa durch den jeweiligen globalen Gewerkschaftsverband (Fichter/Sydow 2002; Niforou 2012; Kaltenborn/Neset/Norpoth 2020; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2021), den Europäischen Betriebsrat (Wills 2002) oder lokale Gewerkschaften (Niforou 2012 und 2014; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2021) in den Überwachungsprozess miteinbezogen sein können. Am häufigsten findet dies durch regelmäßige Treffen mit Unternehmensvertreter*innen statt, etwa mit Personalmanager*innen oder der Unternehmensleitung (Kaltenborn/Neset/Norpoth 2020).

Es kommt aber auch zu gemeinsamen Untersuchungen vor Ort, und zwar entweder als Reaktion auf einen konkreten Konflikt (Mustchin/Lucio 2017), der etwa per Telefon oder E-Mail gemeldet werden kann (Williams/Davies/Chinguno 2015; Helfen/Schüßler/Stevis 2016), oder als Teil von regelmäßigen Auditierungen (Fichter/Helfen/Sydow 2011; Gregoratti/Miller 2011; Seignour/Vercher 2011; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2021).

- Eine Überwachung *direkt durch die Betroffenen* wird etwa durch die Bereitstellung einer Beschwerdehotline ermöglicht (Fichter/Helfen/Sydow 2011).

In Hinblick auf die Ergebnisdimension werden Überwachungsmaßnahmen, die unilateral, d.h. ausschließlich durch das Management durchgeführt werden, als weniger zielführend eingeschätzt. So erklären Bourguignon, Garaudel und Porcher (2019) am Fall des Unternehmens Orange die Grenzen eines managementseitigen Informationskanals, da die Qualität der Informationen ohne Zusammenarbeit mit lokalen Arbeitnehmervertretungen kaum gesichert werden kann.

Fichter und McCallum (2015) zeigen, dass der Gewerkschaftsverband UNI Global Union im Fall des Unternehmens ISS die Überprüfung der Umsetzung vollständig an das Unternehmen abgegeben hat – mit dem Ergebnis, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung kein einziger Bericht über eine Verletzung des Abkommens vorlag (ähnlich Fichter/Helfen/Sydow 2011). Etwas

allgemeiner argumentieren Davies et al. (2011), dass eine Überwachung durch zentrale Akteure allein kaum zu konsistenten Praktiken führen könne. Allerdings bleibt dort offen, wie ein aktiver Einbezug der lokalen Arbeitnehmervertretungen in der Praxis erreicht werden kann.

Mit Blick auf externe Überwachungsmaßnahmen, wenn also dritte Akteure wie staatliche Agenturen in die Prüfung involviert wurden, führen Gregoratti und Miller (2011) einschränkend aus, dass das „Better Factories Cambodia“-Programm der ILO keine Ressourcen der Unternehmen ersetzt habe, da sowohl H&M als auch Inditex dieses nur zusätzlich zu eigenen Überwachungsmaßnahmen nutze. Immerhin helfe die externe Überwachung dabei, Daten abzugleichen und zu validieren.

Auch werden in der Literatur Überwachungspraktiken kritisiert, die nicht in der Organisation verankert sind, beispielsweise durch Anbindung an bestehende Gremien (z. B. den Europäischen Betriebsrat) oder Schaffung von neuen Gremien zum Zweck der Überwachung. Ohne eine solche Anbindung findet Überwachung nur indirekt oder sogar völlig „ad hoc“ statt.

Dies kann dort vorkommen, wo keine organisationale Verankerung im Abkommen vereinbart wird. Fichter, Helfen und Sydow (2011) beobachten, dass etwa 41 Prozent der überprüften Abkommen lediglich regelmäßige Treffen als zentrales Mittel der Überwachung anführen – vor allem in den Fällen, in denen globale Gewerkschaftsverbände das Abkommen allein verhandelt haben. Das Fehlen einer organisationalen Verankerung kann wie im Fall des Unternehmens Hochtief dazu führen, dass die Überwachung vollständig von den Kapazitäten der lokalen Akteure abhängt (Davies et al. 2011).

Fichter, Helfen und Sydow (2011) kritisieren außerdem, dass dort, wo regelmäßige Treffen die zentrale Form der Überprüfung seien, eine starke Abhängigkeit von informellen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren bestehe. Allerdings werden dabei Unterschiede in der Umsetzungspraxis, die sich aus verschiedenen Organisationsformen ergeben – Anbindung der Aufgaben an bestehende Gremien oder Schaffung neuer Gremien –, nicht systematisch untersucht.

Aber selbst wo eine organisationale Verankerung geregelt wurde, kann die Überwachung an den Kapazitäten oder Konflikten der lokalen Akteure scheitern. Niforou (2012) beschreibt für das Unternehmen Endesa, wie Treffen eines im Abkommen vereinbarten Forums nicht zustande kamen, weil die lokalen Gewerkschaften sich nicht auf die zu entsendenden Vertreter*innen einigen konnten.

Bourguignon, Garaudel und Porcher (2019) weisen auf die praktischen Schwierigkeiten hin, gewerkschaftliche Netzwerke mit einzubeziehen, wenn

den globalen Gewerkschaftsverbänden lokale Mitgliedsgewerkschaften und Ressourcen fehlen, um eine entsprechende Netzwerkstruktur zu unterstützen. Seignour und Vercher (2011) erklären am Beispiel des Unternehmens Rhodia, dass selbst Standortbesuche vor Ort in den Jahren 2007 bis 2011 die Überwachung der lokalen Lieferbeziehungen nicht sicher gewährleisten konnten.

Für die substanziellen Ergebnisse, die ein Abkommen erzielen kann, ist die erfolgreiche Etablierung einer angemessenen Überwachungspraxis eine notwendige Voraussetzung – zum einen, weil die Ergebnisse von Überwachungsmaßnahmen in die Fallbearbeitung mit einfließen (siehe das folgende [Kapitel 2.3.2](#)), zum anderen, weil die gewonnenen Informationen zur Diskussion und Gestaltung zielführender Maßnahmen genutzt werden können.

Mit Blick auf eine gute Umsetzungspraxis lässt die bisherige Forschung zur Überwachung und Kontrolle globaler Rahmenabkommen unseres Erachtens wichtige Fragen offen. So sind die Details der Gestaltung und Wirkungen einzelner Instrumente – angefangen von der Einrichtung von Beschwerdhotlines bis hin zum angemessenen Einbezug externer Beschwerden – noch wenig untersucht. Zudem sind auch die Unterschiede in der praktischen Wirksamkeit verschiedener Optionen für die Organisation der Überwachung bislang nicht bekannt.

Darüber hinaus ist die Rolle der Arbeitnehmervertretungen in den Kontrollprozessen nur schwach beleuchtet. In diesem Zusammenhang legen unsere Fallstudien ein besonderes Augenmerk darauf, wie eine organisationale Verankerung von Überwachungsmaßnahmen durch Prozessnormen gestaltet werden kann, um die Zusammenarbeit zwischen zentraler und lokaler Ebene bei der Umsetzung zu befördern.

2.3.2 Fallbearbeitung

In 27 untersuchten Texten wird darüber berichtet, wie unter Anwendung globaler Rahmenabkommen mit bekannt gewordenen Verstößen gegen Arbeitsnormen umgegangen wurde und wie daraus erwachsende Konflikte bearbeitet wurden. Insgesamt ist damit die Fallbearbeitung der am häufigsten untersuchte Teil der Umsetzung. Dies liegt vermutlich auch daran, dass sich die Abkommen bei der Bearbeitung und Lösung konkreter Fälle vor Ort bewähren müssen.

Die meisten in der Literatur behandelten Fälle betreffen die Verletzung der Vereinigungsfreiheit, die fehlende Anerkennung von Gewerkschaften,

unrechtmäßige oder illegale Entlassung von Gewerkschafter*innen oder anderen Beschäftigten und die Verletzung von Tarifverträgen (Fichter/Helfen/Sydow 2011; Fichter/Stevis/Helfen 2012; Niforou 2014; Gregoratti/Miller 2011). Fälle von Verstößen gegen das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit werden nur sehr selten thematisiert (Fichter/Helfen/Sydow 2011).

Des Weiteren werden Standardverletzungen bei den Arbeitsbedingungen thematisiert, insbesondere in Bezug auf Gesundheits- und Arbeitsschutz, und Fälle von ausbleibenden Lohnzahlungen beschrieben (Fichter/Helfen/Sydow 2011; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2020; Bennett/Hammer/Jenkins 2021). Zwei Studien berichten vom Nutzen des Abkommens, um im Falle von Standortschließungen bessere Bedingungen für die betroffenen Beschäftigten zu erreichen (Barreau/Havard/Ngaha Bah 2020; Bennett/Hammer/Jenkins 2021).

Einzelne Studien zeigen zudem auf, wie globale Rahmenabkommen genutzt werden, um Verstöße bei Zulieferern zu bearbeiten. Gregoratti und Miller (2011) beobachten die flächendeckende Einführung von unbefristeten Arbeitsverträgen bei River Rich, einem Zulieferer von Inditex aus Kambodscha, als Folge des Abkommens. In der Studie von Bennett, Hammer und Jenkins (2021) wird erläutert, wie das Abkommen speziell für die Mobilisierung nicht gewerkschaftlich organisierter Mitarbeiter*innen eines Zulieferers von Inditex in der Türkei eingesetzt wurde.

Wenn die Überwachung globaler Rahmenabkommen dazu führt, dass Standardverletzungen gemeldet werden, gelangen diese Meldungen oftmals von den lokalen Akteuren über die Arbeitnehmervertreter*innen in die Unternehmenszentrale (Kaltenborn/Neset/Norpoth 2020; Mustchin/Lucio 2017). In diesem Fall werden von der Unternehmenszentrale aus Initiativen gestartet, um genauere Informationen einzuholen (Mustchin/Lucio 2017) und die Akteure vor Ort in die Problemlösung einzubeziehen. Folglich identifizieren mehrere Studien den direkten Einbezug der zentralen Unternehmensebene als wichtigen Erfolgsfaktor im Umgang mit Verletzungen des Abkommens (Fichter/Helfen/Sydow 2011; Mustchin/Lucio 2017; Kaltenborn/Neset/Norpoth 2020).

Substanzuelle Ergebnisse sind den Befunden zufolge vor allem dann zu erwarten, wenn die Fallbearbeitung zur Verbesserung der Arbeitsstandards vor Ort durchgeführt wird. Als Beispiele werden die Wiedereinstellung von entlassenen Gewerkschafter*innen und die Anerkennung von Gewerkschaften genannt (Gregoratti/Miller 2011; Sydow et al. 2014; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2020; Kaltenborn/Neset/Norpoth 2020; Hennebert/Fairbrother/Lévesque 2012).

Zudem wird von Verbesserungen vor Ort berichtet, indem das lokale Management diszipliniert wird (Mustchin/Lucio 2017), Arbeitszeitregelungen eingehalten werden (Barreau/Havard/Ngaha Bah 2020), Mitarbeiter*innen verschiedener Standortländer bei Lohnbestandteilen gleichgestellt werden (Mustchin/Lucio 2017) oder Maßnahmen zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz ergriffen werden (Bourque et al. 2021).

Es wird aber auch herausgestellt, dass die Fallbearbeitung mitunter ein langwieriger und unsicherer Prozess sein kann, selbst bei den Unternehmen, die eine Fallbearbeitungspraxis haben (Gregoratti/Miller 2011; Nifourou 2012 und 2014; Fichter/McCallum 2015; Williams/Davies/Chinguno 2015; Helfen/Schüßler/Stevis 2016). Beispiele zeigen, dass die Probleme vor Ort gravierend sein müssen, bevor sie in die Verfahren der Zentrale einfließen (Davies et al. 2011), auch wenn gelegentlich weniger schwerwiegende Themen zügig bearbeitet werden (Whittall et al. 2017).

Eine Reihe lokaler Kontroversen, darunter auch schwerwiegende Auseinandersetzungen um die Anerkennung lokaler Gewerkschaften oder Gesundheits- und Sicherheitsfragen, konnten in manchen Fällen trotz mehrerer Anläufe nicht mithilfe der Abkommen gelöst werden (z. B. Fichter/Stevis/Helfen 2012; Gregoratti/Miller 2011).

In einer Studie werden die Ursachen für die beobachtbaren Unterschiede bei der Fallbearbeitung in der Organisation des Konfliktlösungsmechanismus verortet (Helfen/Schüßler/Stevis 2016). Die Autor*innen arbeiten heraus, dass es vor allem auf die Gewerkschaften und Beschäftigtenvertreter*innen im Herkunftsland der Unternehmen ankommt, wenn es gilt, eine erfolgreiche Fallbearbeitung in Konfliktfällen herbeizuführen.

In den dort untersuchten Fällen sind bei zwei schwedischen Unternehmen die Informationswege definiert und das Vorgehen ist formal geregelt: Neben der Konsultation in regelmäßigen Treffen steht in beiden Unternehmen eine eigens geschaffene Referenzgruppe aus Management und Beschäftigtenvertretung zur Fallbearbeitung zur Verfügung, die Konfliktlösung schließt im Bedarfsfall ein formales Schiedsverfahren ein. In zwei weiteren dort untersuchten Fällen bleibt das Verfahren „ad hoc“, d. h. es wird auf etwaige Konflikte reagiert und das Management behält sich vor, die notwendigen Reaktionen auf Beschwerden zu definieren.

Im Ergebnis zeigen die ersten beiden Fälle mit geregelterm Verfahren eine erfolgreiche Bearbeitung von einzelnen Konflikten, die beiden anderen Fälle mit einem eher informellen Vorgehen hingegen weisen keine positiven Ergebnisse einer Fallbearbeitung auf (Helfen/Schüßler/Stevis 2016). Auch andere Texte weisen darauf hin, dass ein wenig geregelter Umgang mit Konflikt-

fällen hinderlich für eine erfolgreiche Fallbearbeitung ist: Es kommt zu einer wenig responsiven Fallbearbeitung, in der spät und zögerlich auf gemeldete Fälle reagiert wird, was das Vertrauen der lokalen Akteure in die Umsetzung der Abkommen schwächen kann (Riisgaard 2005; Helfen/Sydow 2013).

Die Fallbearbeitung hängt aber auch davon ab, auf welche Weise unterschiedliche Akteursgruppen vor Ort eingebunden sind. So stellen Kaltenborn, Neset und Norpoth (2020) bei ihrem Fall fest, dass Konfliktfälle ausschließlich von Gewerkschaften eingebracht werden, die auch Teil des durch das Abkommen eingesetzten Komitees sind. Andere Gewerkschaften beteiligen sich nicht, auch wenn sie angesprochen werden (ähnlich Bourque et al. 2021). Fichter, Helfen und Sydow (2011) beobachten zudem einen Fall, in dem die Vorbehalte der US-amerikanischen Gewerkschaften gegenüber globalen Rahmenabkommen eine Fallbearbeitung maßgeblich erschweren.

Des Weiteren kann die Fallbearbeitung von den institutionellen Unterschieden der Arbeitnehmervertretung auf zentraler Ebene beeinflusst werden. Beispielsweise scheinen schwedische Gewerkschaften auf der Grundlage rein gewerkschaftlicher Interessenvertretungsstrukturen in den Betrieben eher bereit, formalisierte Strukturen aufzusetzen, die auch die globalen Gewerkschaftsverbände direkt miteinbeziehen, während deutsche Arbeitnehmervertreter*innen das komplexe duale Gefüge aus betrieblicher Mitbestimmung und Gewerkschaftsvertretung berücksichtigen müssen und daher weiteren Gremien und nichtbetrieblichen Akteursgruppen mitunter skeptisch gegenüberstehen (Helfen/Schüßler/Stevis 2016).

In einem anderen Fall zeigt sich jedoch, dass es auch in monistischen Vertretungsstrukturen wie den schwedischen zu einer eingeschränkten organisationalen Verankerung der Fallbearbeitung im Unternehmen kommen kann, wenn sich die zentralen Akteure auf Beschäftigtenseite stark auf lokales Organizing konzentrieren (Sydow et al. 2014).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Fallbearbeitung das am häufigsten untersuchte Element der Umsetzungspraxis ist. Dennoch lässt die Forschung auch hier viele Fragezeichen. So bleibt insbesondere ungeklärt, welchen Einfluss welche Prozessnormen der Abkommen für die erfolgreiche Fallbearbeitung haben, wie diese Normen praktisch mit welchem Ergebnis genutzt werden und welche Rolle verschiedenen Akteuren in erfolgreichen Konfliktlösungsprozessen zukommt – etwa globalen Gewerkschaftsverbänden oder transnationalen Gewerkschaftsnetzwerken. Diesen Fragen gehen wir mit Blick auf die Identifikation guter Praxis in unseren nachfolgenden Fallstudien vertiefend nach.

2.3.3 Ergänzende Maßnahmen

Unter ergänzenden Maßnahmen verstehen wir hier Aktivitäten und Programme, die die Umsetzung globaler Rahmenabkommen grundsätzlich fördern sollen. Ergänzenden Maßnahmen beziehen sich also nicht ausschließlich auf die Bearbeitung eines einzelnen Konfliktfalls, sondern reichen über besondere lokale Konstellationen hinaus, umfassen mehrere Zeitpunkte und wirken tendenziell präventiv (Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023). In den betrachteten Aufsätzen finden sich folgende Maßnahmen dieser Art: Maßnahmen zur Bekanntmachung des Bestehens und der Inhalte des Abkommens, zur Schulung von Mitarbeiter*innen und zur Förderung lokaler Gewerkschaften.

In zwölf der hier betrachteten Aufsätze wird das Thema der *Bekanntmachung* der Abkommen aufgegriffen. In den positiven Beispielen für die aktive Verbreitung des Abkommens werden verschiedenen Kanäle genutzt (Barreau/Havard/Ngaha Bah 2021; Sydow et al. 2014; Wills 2002). Unternehmensintern können das elektronische Medien (Intranet), Aushänge in den Betrieben oder Informationen für neue Beschäftigte in deren Vertragsunterlagen sein.

Eine für die allgemeine Öffentlichkeit zugängliche Verbreitung kann auf der Website der Unternehmen und der globalen Gewerkschaftsverbände oder in Pressemitteilungen stattfinden. Die Verbreitung der Abkommen kann auch ihre Übersetzung in lokale Sprachen umfassen. Manchmal ist das Management an der Verbreitung beteiligt (z. B. Sydow et al. 2014), manchmal geschieht sie ausschließlich durch die Gewerkschaften (z. B. Riisgaard 2005).

Vergleichsweise oft wird in den Aufsätzen jedoch über eine fehlende Bekanntmachung der Abkommen berichtet. In mehreren Fällen wurde festgestellt, dass das Abkommen weder den lokalen Manager*innen noch den lokalen Gewerkschaften oder den Beschäftigten in den Fabriken bekannt ist (Riisgaard 2005; Niforou 2012 und 2014; Sydow et al. 2014; Fichter/McCallum 2015; Williams/Davies/Chinguno 2015). Bei Riisgaard (2005) scheinen die Gründe hierfür eher auf lokaler Ebene zu liegen, da der Kenntnisstand über das gleiche Abkommen zwischen verschiedenen Ländern stark variiert.

Eine mangelhafte oder selektive Bekanntmachung globaler Rahmenabkommen birgt für die Umsetzungspraxis die naheliegende Gefahr, dass das fehlende Wissen über das Abkommen seine Nutzung an den Standorten vor Ort nahezu unmöglich macht. Fichter und McCallum (2015) kritisieren in diesem Zusammenhang zudem, dass insbesondere eine selektive Informationspolitik dazu führen kann, dass sich

„eine arbeitgeberfreundliche Dynamik [entwickelt], bei der sich die globalen Gewerkschaftsverbände und ihre nationalen Mitgliedsorganisationen in den Ländern, in denen die multinationalen Unternehmen ihren Sitz haben, als selbsternannte Stimme der Arbeitnehmer positionieren“ (Fichter/McCallum 2015, S. S70; übersetzt durch die Autor*innen).

Immerhin wird in fünf Aufsätzen über Maßnahmen zur *Schulung* an internationalen Standorten berichtet (Sydow et al. 2014; Fichter/McCallum 2015; Barreau/Havard/Ngaha Bah 2021; Hennebert/Fairbrother/Lévesque 2012; Seignour/Vercher 2011). Aufgrund der naheliegenden Bedeutung von Schulungen für die Umsetzungspraxis nehmen verschiedene Texte die spärlichen Befunde zu dieser Thematik zum Anlass, Empfehlungen auszusprechen.

So wird beispielsweise angeregt, mehr Schulungen unter Beteiligung der globalen Gewerkschaftsverbände durchzuführen, um lokale Verhandlungskompetenzen zu stärken (Fichter/McCallum 2015), oder bei knappen Ressourcen mit einer Auswahl an Landesstandorten nach Priorität zu starten (Sydow et al. 2014). Barreau, Havard und Ngaha Bah (2021) stellen einen Fall vor, in dem eine digitale Informationsplattform das unternehmensweite Lernen über gute Praktiken unterstützen soll, um so eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Gesamtunternehmen zu erreichen.

Über die Bekanntmachung und Schulungen hinaus werden in der Literatur einzelne Fälle von Maßnahmen berichtet, die die Bildung *lokaler Gewerkschaften* unmittelbar fördern sollen. Die Befunde zur Förderung von lokalen Gewerkschaften im Sinne eines „local capacity building“ (z. B. Lévesque et al. 2018) stellen jedoch eine Ausnahme dar. Zwei Aufsätze berichten über ein Unternehmen, das aktiv mit dem globalen Gewerkschaftsverband kooperiert, um die gewerkschaftliche Organisation in ausgewählten Standortländern zu fördern (Sydow et al. 2014; Fichter/McCallum 2015). Bei Mustchin und Lucio (2017) wird den Gewerkschaften lokal ein besserer Zugang zu Zeitarbeiter*innen gewährt.

Die ausgewerteten Aufsätze vermitteln insgesamt eher den Eindruck, dass ergänzende Maßnahmen – gerade auch im Sinne eines veränderten Managementprozesses und präventiver Organisationsgestaltung aufseiten der Unternehmen – selten sind; reaktive Fallbearbeitungen scheinen bei der Umsetzung der Abkommen zu überwiegen (so etwa Sydow et al. 2014). Wenn allerdings ergänzende Maßnahmen angetroffen werden, sind diese mit substantiellen Verbesserungen verbunden, wenn auch mit eher indirekter Wirkung auf die Arbeitsstandards vor Ort. Dies gilt etwa für die Information über Existenz und Inhalte des Abkommens oder die Durchführung von

Schulungsmaßnahmen, aber auch für Maßnahmen zur Förderung lokaler Gewerkschaften.

Gerade in Bezug auf die ergänzenden Maßnahmen lässt die bisherige Forschung große Lücken, die auch unsere Studie nur begrenzt bearbeiten kann. Diese Lücken werfen die Frage auf, wie die Arbeitnehmer*innen systematisch in die Umsetzung eingebunden werden können, und zwar insbesondere, auf welche Weise die Beschäftigten vor Ort in die Lage versetzt werden, die aus den globalen Rahmenabkommen erwachsenden Rechte geltend zu machen. Zudem stellt sich die Frage, wie das lokale Management über Information und Schulungen hinaus im Bedarfsfall substanzielle Verbesserungen vor Ort herbeiführen kann. Unsere Fallstudienbetrachtung zur lokalen Umsetzung liefert hier zumindest weitere Teilerkenntnisse (siehe [Kapitel 6](#) und [Kapitel 7](#)).

2.4 Zusammenfassung

Unser Überblick über eine Auswahl der bisherigen qualitativ-empirischen Forschung zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen zeigt, dass bereits wichtige Fortschritte erzielt wurden, die zu einem besseren Verständnis der Umsetzung führen. Insbesondere wird die Umsetzung als ein eigenständiger Prozess mit verschiedenen Prozessschritten von der Aushandlung über die Fallbearbeitung bis hin zur Evaluation erkennbar, in denen die Akteure auf zentraler und lokaler Ebene zusammenwirken. Auf diese Weise wird zugleich die Umsetzung von Rahmenabkommen als soziale Praxis erkennbar.

Allerdings bestehen – nicht nur im Detail – noch große Wissenslücken zur Umsetzung, die wir in den folgenden Kapiteln zumindest teilweise schließen möchten. Zum einen wurden Abkommen zwar häufig auf der zentralen Ebene konzernbezogener Arbeitsbeziehungen untersucht, allerdings bezieht sich dies nur auf einen eingeschränkten Teil der dortigen Umsetzungsmaßnahmen. Insbesondere fehlt eine systematische Betrachtung der dort angespannten Verhandlungsarena in Verbindung mit den Prozessnormen zur Umsetzung sowie die Rolle, die Arbeitnehmervertretungen dabei spielen. Hier liefert [Kapitel 4](#) wichtige Einsichten.

Auch wurden die Akteure aufseiten der Arbeitnehmervertretungen bislang selten präzise beschrieben und ihre Handlungsressourcen und -möglichkeiten selten eruiert, insbesondere mit Blick auf die Verbindungen zur lokalen Ebene ([Kapitel 5](#)), die sich mithilfe globaler Rahmenabkommen eröffnen bzw. eröffnet werden sollen. Die lokale Umsetzung ist ebenfalls im Zusam-

menspiel mit den Prozessen auf der Zentralebene und unter Berücksichtigung der lokalen Lieferbeziehungen immer noch vergleichsweise wenig erforscht. Hier liefern [Kapitel 6](#) und [Kapitel 7](#) wichtige Einzelbefunde aus unseren Fällen.

Schließlich können wir zu einer Systematisierung der strukturellen Handlungsbedingungen einer guten Umsetzungspraxis beitragen, die in der Literatur bislang eher ad hoc eingeführt wurden ([Kapitel 8](#)).

3 UNTERSUCHUNGSFELD UND UNTERSUCHUNGSFÄLLE

Im Zentrum unserer Studie steht die Untersuchung der praktischen Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen anhand von Fallstudien in ausgewählten multinationalen Unternehmen. Dabei haben wir das Augenmerk vor allem auf Muster und Bedingungen einer guten Umsetzungspraxis gelegt.

Es sind vor allem drei Kriterien, die wir dafür in Anschlag gebracht haben: die Prozessnormen der Vereinbarung und die praktische Wirksamkeit ihrer Umsetzung (siehe Kapitel 4), die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen (siehe Kapitel 5) und die Erzielung von substantziellen Ergebnissen in Form der Verbesserung von Arbeitsstandards (siehe Kapitel 6 und Kapitel 7).

Als zentrale Untersuchungsmethode dafür diene die Fallstudienanalyse. Fallstudien bieten sich für die Untersuchung von Umsetzungsprozessen globaler Rahmenabkommen besonders an, weil daran eine Vielzahl an Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Interessen, Ressourcen, Funktionen und Organisationszusammenhängen beteiligt sind.

Fallstudien ermöglichen die Analyse komplexer Interaktionen und Prozesse in und rund um Organisationen, da sich mit ihrer Hilfe die Mechanismen nachverfolgen lassen, die – im Kontext unserer Untersuchung – eine gute Umsetzungspraxis zum Ergebnis haben. Zudem können Informationen über verschiedene Handlungsbedingungen und Perspektiven verschiedener Akteure miteinbezogen werden (Pflüger/Pongratz/Trinczek 2017).

Bevor wir näher beschreiben, wie die Fallunternehmen und Standortländer für das Untersuchungssample ausgewählt wurden (Kapitel 3.2) und welche Erhebungs- und Auswertungsmethoden wir angewendet haben (Kapitel 3.3), wollen wir zunächst den Blick auf das gesamte Untersuchungsfeld der globalen Rahmenabkommen richten. Dazu geben wir im folgenden Kapitel 3.1 einen Überblick, in welchen multinationalen Unternehmen globale Rahmenabkommen zu finden sind und wie sich deren Zahl in den letzten Jahren entwickelt hat. Auf diese Weise lassen sich unsere Untersuchungsfälle im Untersuchungsfeld verorten. Daran anschließend folgen Kurzbeschreibungen unserer Untersuchungsfälle (Kapitel 3.4).

3.1 Globale Rahmenabkommen als Forschungsfeld

Die nachfolgende Analyse knüpft an frühere Bestandsaufnahmen an (z.B. Dehnen 2014; Fichter/Helfen/Sydow 2011; Hadwiger 2018; Müller/Platzer/Rüb 2012; Papadakis 2011; Rehfeldt 2021; Schömann et al. 2008a; Telljohann et al. 2009) und greift dabei auf eine Datenbank verfügbarer globaler Rahmenabkommen zurück, die wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts aufgebaut haben. Als Ausgangspunkt dafür dienten sowohl vorherige Veröffentlichungen (Hadwiger 2018; Fichter/Helfen/Sydow 2011) als auch die EU-/ILO-Datenbank zu transnationalen Betriebsvereinbarungen, die jedoch lediglich transnationale Vereinbarungen bis zum Jahr 2018 enthält.

Wir haben den Datenbestand daher durch eigene Recherchen auf Websites der globalen Gewerkschaftsverbände und der multinationalen Unternehmen aktualisiert. Zusätzlich wurden die globalen Gewerkschaftsverbände kontaktiert, um fehlende Texte zu ergänzen und die Gültigkeit der Abkommen zu überprüfen. Auf diese Weise konnten wir in unserer Datenbank sämtliche globale Rahmenabkommen erfassen, die bis Ende des Jahres 2020 abgeschlossen wurden.

Als formal gültig konnten wir 132 Abkommen identifizieren, die für 104 Unternehmen gelten. Diese Angabe beschränkt sich auf die formale Gültigkeit, bezieht aber in diesem Schritt nicht mit ein, ob und wie die Abkommen in der Praxis tatsächlich gelebt und umgesetzt werden (siehe dazu unsere Fallstudienresultate in [Kapitel 4](#) bis [Kapitel 7](#)).

Als globales Rahmenabkommen fassen wir dabei Vereinbarungen, die zwischen einem multinationalen Unternehmen und mindestens einem globalen Gewerkschaftsverband abgeschlossen wurden, eine globale Gültigkeit aufweisen und sich auf internationale Arbeitsstandards beziehen (Fichter/Stevis/Helfen 2012). Dieser Definition entsprechend wurden Abkommen von der Analyse ausgeschlossen, die keine globale, sondern lediglich regionale Gültigkeit haben. Hierzu zählt beispielsweise das zwischen dem globalen Gewerkschaftsverband für die Lebensmittelindustrie (IUF) und dem Unternehmen Chiquita abgeschlossene Rahmenabkommen.

Zudem wurden nur solche Vereinbarungen berücksichtigt, die zwischen einem globalen Gewerkschaftsverband und einem multinationalen Unternehmen im engeren Sinne abgeschlossen wurden. Damit bleiben „Multi-stakeholder-Abkommen“ außen vor, die sich u. a. durch eine komplexere Akteurskonstellation aus mehreren Unternehmen, staatlichen Institutionen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen auszeichnen (zum sogenannten Rana-Plaza-Abkommen vgl. Ashwin/Kaber/Schüßler 2020).

Für unsere Datenbank haben wir zum einen grundlegende Merkmale der globalen Rahmenabkommen erfasst, darunter die Gültigkeit, das Jahr des Abschlusses und die Einordnung weiterer Abschlüsse und Nebenabkommen. Zum anderen haben wir die Inhalte der Abkommen mit MAXQDA codiert. Die Codes beziehen sich einerseits auf formale Angaben zum Abkommen, darunter Vertragsparteien, Geltungsbereich oder Laufzeit, identifizieren andererseits aber auch die Referenzen zu Arbeitsstandards wie z.B. den ILO-Kernarbeitsnormen.

Vor allem aber berücksichtigen sie die in den Abkommen kodifizierten prozeduralen Normen, die sich auf die Umsetzungsprozesse der Vereinbarungen beziehen. Hier haben wir im Detail analysiert, welche Akteure die Einhaltung der in den Vereinbarungen definierten Arbeitsstandards überwachen, welche Regelungen zu Verstößen gegen die Standards enthalten sind und inwiefern sich die Regelungen auch auf die Zulieferer erstrecken (zur inhaltlichen Auswertung der globalen Rahmenabkommen vgl. Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023).

Schließlich haben wir den Versuch unternommen, diese Analyse mithilfe weiterer Datenbanken mit sekundär erhobenen Unternehmensdaten zu unterfüttern. Dazu haben wir vor allem die Unternehmensdatenbanken Refinitiv Eikon, Datastream und Orbis Europe genutzt und Leerstellen – wo möglich – mithilfe von Geschäftsberichten der multinationalen Unternehmen ergänzt. Die für die Analyse relevanten Daten umfassen Unternehmenscharakteristika wie Gesellschaftsform, Besitzverhältnisse, Industriezugehörigkeit, geografische Herkunft, Positionierung in internationalen Unternehmensrankings und Beschäftigtenzahlen.

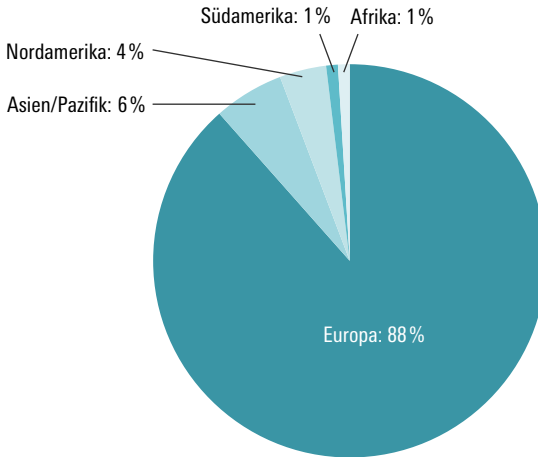
3.1.1 Verbreitung und Entwicklung globaler Rahmenabkommen

Bisherige Studien zur Verbreitung globaler Rahmenabkommen stellen zwar eine hohe Entwicklungsdynamik hinsichtlich der Abschlüsse von Abkommen fest, beziehen sich aber insbesondere auf die Entstehungsphase der Abkommen und die Entwicklung bis Mitte der 2010er Jahre. Nur wenige neue Studien (z.B. Rehfeldt 2021) betrachten die jüngere Entwicklung globaler Rahmenabkommen. Hier wird in erster Linie eine Stagnation der Verbreitung in den vergangenen Jahren betont.

Wir wollen im Folgenden zum einen auf die Unternehmen mit globalen Rahmenabkommen blicken, zum anderen die Entwicklung der Gesamtzahl globaler Rahmenabkommen in den Blick nehmen. Diese zwei Betrachtungs-

Abbildung 2

Herkunftsregionen multinationaler Unternehmen mit gültigen globalen Rahmenabkommen



Quelle: eigene Darstellung

winkel sind sinnvoll, weil für manche Unternehmen mittlerweile mehrere Rahmenabkommen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten gleichzeitig gelten.

Im französischen Telekommunikationsunternehmen Orange besteht beispielsweise ein globales Rahmenabkommen zu grundlegenden Arbeitsrechten, ein weiteres zu Fragen von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie eines zur Gleichstellung der Geschlechter. Ein Blick allein auf die Zahl der abgeschlossenen Abkommen greift daher zu kurz, um deren Reichweite und Entwicklungsdynamik zu bestimmen.

Die 132 von uns identifizierten formal gültigen Abkommen konzentrieren sich auf 104 multinationale Unternehmen. Diese Unternehmen haben ihren Hauptsitz zum größten Teil in Europa (ca. 88 Prozent) und stammen vor allem aus Deutschland ($n=24$), Frankreich ($n=20$), Spanien ($n=11$) und Schweden ($n=10$; siehe [Abbildung 2](#)).

Die auffällige Konzentration multinationaler Unternehmen mit aktiven Abkommen in Europa ist erklärbar. So ist zu beachten, dass globale Rahmenabkommen freiwillig abgeschlossene Vereinbarungen sind, zu deren Ab-

schluss die Managementseite bereit sein und die von Interessenvertretungsakteuren getragen werden müssen. Hierbei scheinen insbesondere die institutionellen Kontexte der Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union und die in den dortigen Großunternehmen oft bestehenden kooperativen Austauschbeziehungen zwischen Management- und Arbeitnehmerseite von Bedeutung zu sein (u.a. Hadwiger 2018; Schömann et al. 2008; speziell für unsere Fallunternehmen siehe [Kapitel 8](#)).

Von den 104 multinationalen Unternehmen mit aktiven globalen Rahmenabkommen sind 82 Unternehmen am Kapitalmarkt gelistet, die das Spektrum der Eigentumsstrukturen von Unternehmen mit globalen Rahmenabkommen mit einem Anteil von fast 79 Prozent bestimmen. Hingegen sind 22 multinationale Unternehmen mit globalen Rahmenabkommen nicht an Börsen notiert, sondern in anderen Besitzverhältnissen organisiert, darunter Stiftungsbesitz, Familienbesitz, Genossenschaften und Staatsbesitz.

Die multinationalen Unternehmen mit aktiven globalen Rahmenabkommen können mit Blick auf die Beschäftigtenzahlen nach den allgemeinen Kriterien von Eurostat als Großunternehmen gelten, auch wenn sie nicht zwingend in weltweiten Rankings aufgeführt sind. Immerhin findet sich aber knapp die Hälfte dieser Unternehmen (45 Prozent) unter den größten 2.000 multinationalen Unternehmen (laut Forbes Global 2000 nach gewichtetem Mittel aus Umsatz, Gewinn, Vermögenswerten und Marktkapitalisierung).

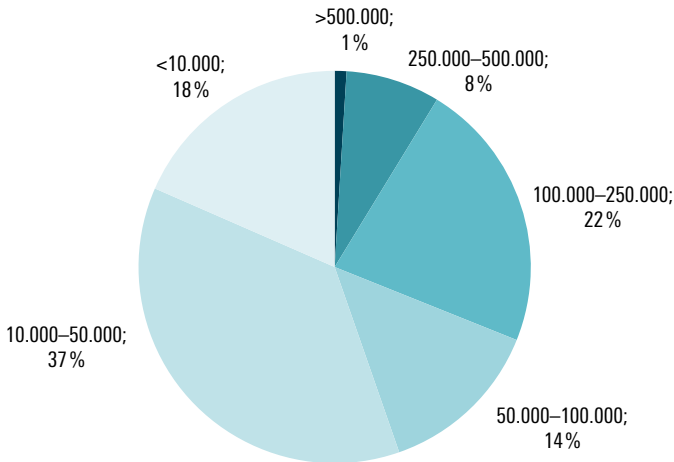
Abbildung 3 zeigt die Verteilung der 104 Unternehmen mit aktiven globalen Rahmenabkommen nach Größenklassen anhand der Anzahl der direkt im Unternehmen Beschäftigten. Rund 45 Prozent der multinationalen Unternehmen mit aktiven Rahmenabkommen haben eine Beschäftigtenzahl von mehr als 50.000 Beschäftigten weltweit, darunter ein Unternehmen mit mehr als 500.000 Beschäftigten. Es haben aber auch Unternehmen mit weniger Beschäftigten ein Rahmenabkommen abgeschlossen. Rund 55 Prozent der Unternehmen beschäftigen weltweit weniger als 50.000 Beschäftigte.

Insgesamt erfassen die globalen Rahmenabkommen aber nur einen Teil der weltweiten Beschäftigten. So betreffen die aktuell gültigen Rahmenabkommen ungefähr 13 Millionen Beschäftigte unmittelbar. Diese Zahl wurde anhand unserer oben beschriebenen Sekundärdatenrecherche vor allem auf der Grundlage von Angaben in Refinitiv Eikon und Datastream geschätzt. Die meisten dieser Beschäftigten sind direkt bei den multinationalen Unternehmen beschäftigt.

Bei globalen Rahmenabkommen, die für Zulieferbetriebe gelten, wurde – wenn möglich – die Zahl der Beschäftigten bei diesen Zulieferern ermittelt (z.B. bei Esprit, H&M und Inditex). Auch wenn diese Zahl mit Ungenau-

Abbildung 3

Beschäftigtenzahl multinationaler Unternehmen mit gültigen globalen Rahmenabkommen



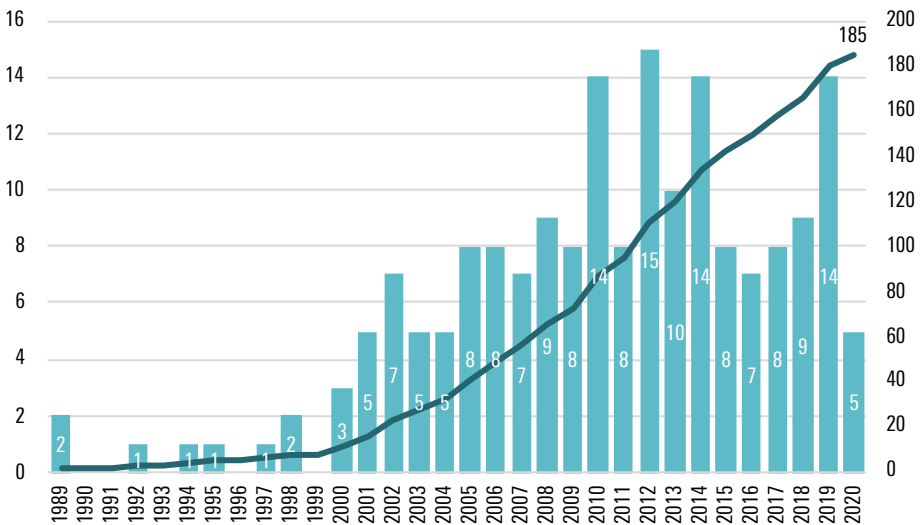
Quelle: eigene Darstellung

igkeit versehen ist, zeigt sie in Relation zur Gesamtzahl der weltweit ca. eine Milliarde Arbeitskräfte (ILOSTAT 2023), dass nur eine kleine Gruppe durch die in globalen Rahmenabkommen festgelegten Normen erfasst ist.

Richtet man den Blick auf die Entwicklung der Zahl der Abkommen, wird deutlich, dass vom Abschluss des ersten globalen Rahmenabkommens zwischen dem französischen Lebensmittelunternehmen Danone und der IUF im Jahr 1989 bis Ende 2020 insgesamt 185 globale Rahmenabkommen in 124 multinationalen Unternehmen abgeschlossen wurden (siehe [Abbildung 4](#)).

Der globale Gewerkschaftsverband mit den meisten aktiven Rahmenabkommen ist IndustriALL Global Union (38 Prozent). Dahinter folgen UNI Global Union mit 23 Prozent der aktiven Abkommen sowie die Building and Wood Workers' International (BWI) und die International Union of Food Workers (IUF) mit jeweils 15 Prozent. Die Public Services International (PSI) verzeichnet die wenigsten unterzeichneten und aktiven Rahmenabkommen (drei Prozent). „Multi-Verbands-Abkommen“, die von mehr als einem globalen Gewerkschaftsverband abgeschlossen wurden, machen sechs Prozent der

Entwicklung globaler Rahmenabkommen und jährliche Abschlüsse (1989–2020)



Anmerkung: Von den 185 jemals abgeschlossenen Abkommen konnten 132 zum Jahresende als formal gültig identifiziert werden (siehe Datenbank verfügbarer globaler Rahmenabkommen; vgl. auch Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023)

Quelle: eigene Darstellung

aktiven Rahmenabkommen aus. Sie umfassen jeweils die Beteiligung von IndustriALL Global Union in Kombination mit (verschiedenen) weiteren globalen Gewerkschaftsverbänden.

Ein Vergleich zu den zuvor diskutierten Angaben unterstreicht die Beobachtung, dass längst nicht alle Rahmenabkommen, die jemals abgeschlossen wurden, auch aktuell noch gültig sind. Basierend auf unserer Recherche waren von den 185 jemals abgeschlossenen Rahmenabkommen zum Jahresende 2020 noch insgesamt 132 Abkommen gültig.

Auch wenn im Rückblick nicht immer genau bestimmt werden kann, in welchem Jahr und unter welchen Bedingungen die einzelnen Abkommen ihre Gültigkeit verloren haben, können wir Angaben über die verschiedenen Gründe machen, aus denen 53 Abkommen ihre Gültigkeit verloren haben. In manchen Fällen existieren die Unternehmen als solche nicht mehr – beispielsweise durch Fusionen, Übernahmen oder Schließungen; in anderen Fällen sind Vereinbarungen ausgelaufen und wurden nicht erneuert.

Nichtsdestotrotz ist ein Blick auf die Entwicklungsdynamik im Zeitverlauf sinnvoll, weil damit einzelne Phasen des Gesamtphänomens „globale Rahmenabkommen“ erkennbar werden. So ist festzustellen, dass es zu Beginn der 2000er Jahre eine deutliche Zunahme mit mehreren Abschlüssen pro Jahr gab (siehe *Abbildung 4*). Im weiteren Verlauf wurden dann insbesondere in den Jahren zwischen 2010 und 2014 eine ganze Reihe weiterer globaler Rahmenabkommen abgeschlossen. Auch wenn seitdem weitere Abkommen hinzugekommen sind, hat sich diese Dynamik seit 2015 verlangsamt. Dieser Trend scheint aber nicht gänzlich ungebrochen und gradlinig zu sein, da die Zahl abgeschlossener Abkommen im Jahr 2019 vorübergehend wieder zunahm.

Zwei ergänzende Aspekte sind bei dieser Betrachtung zu beachten. Zum einen finden sich unter den abgeschlossenen Abkommen mittlerweile etliche Nachfolgeabkommen, die die zu einem früheren Zeitpunkt geschlossenen Vereinbarungen ersetzen. So zeigen unsere Recherchen, dass 35 Rahmenabkommens durch entsprechende Nachfolgevereinbarungen ersetzt wurden. Nicht alle geschlossenen Abkommen sind daher als Erstabschlüsse zu werten.

Zum anderen kommen auch weitere Abkommen hinzu. Dies können thematisch fokussierte Vereinbarungen sein, die ein bereits bestehendes globales Rahmenabkommen ergänzen. So sind rund die Hälfte der im Jahr 2019 abgeschlossenen Vereinbarungen solche thematisch fokussierten Zusatzabkommen. Es kommen auch Abkommen hinzu, wenn im Zuge der Abspaltung von Unternehmen auch in den neu geschaffenen Unternehmen ein Rahmenabkommen eingeführt wird – so etwa bei SCA und Essity sowie ThyssenKrupp und TK Elevator, wo für den jeweils abgespalteten Unternehmensteil ein neues globales Rahmenabkommen abgeschlossen wurde.

Aus diesen Entwicklungen folgt zweierlei: Erstens bedeutet die bloße Zunahme von formalen Vereinbarungstexten nicht, dass auch die Zahl der davon erfassten Unternehmen entsprechend steigt. Und zweitens ist auch zu beachten, dass zwar nominal mehr globale Rahmenabkommen vorliegen mögen, aber nicht unbedingt mehr Arbeitnehmer*innen durch diese erfasst sind.

3.1.2 Inhalte und Prozessnormen globaler Rahmenabkommen

Schaut man auf die Inhalte der Abkommen, dann ist festzustellen, dass die große Mehrzahl der gültigen globalen Rahmenabkommen um grundlegende Arbeits- und Sozialstandards kreist und dazu in der Regel Bezug auf die ILO-

Kernarbeitsnormen bzw. weitere ILO-Konventionen nimmt. Mittlerweile ist aber zu beobachten, dass auch Rahmenabkommen mit einem thematischen Fokus bzw. einem spezifischen Anwendungsbereich abgeschlossen werden. Von den aktuell 132 gültigen Rahmenabkommen weisen 30 einen solchen Fokus auf.

So sind sieben globale Rahmenabkommen entstanden, die speziell für die Lieferketten von multinationalen Unternehmen gelten und vornehmlich in der Bekleidungsindustrie (u.a. Esprit, H&M, Inditex) abgeschlossen wurden. Fünf Abkommen befassen sich mit dem Thema der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz, während vier Abkommen das Thema Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz betreffen. Jeweils zwei globale Rahmenabkommen behandeln die Gleichberechtigung der Geschlechter und den Umgang mit der Corona-Pandemie.

Unsere Analyse der Vereinbarungstexte im Zeitverlauf zeigt, dass bei neueren Abkommen eine qualitative Vertiefung zu beobachten ist (für einen detaillierten Überblick vgl. hier und im Folgenden Kirsch/Puhl/Rosenbohm 2023). Speziell die Prozessnormen, also die Bestimmungen, die sich auf die Umsetzungsprozesse der Abkommen beziehen (siehe mit Blick auf unsere Fallstudien [Kapitel 4](#)), und die Regelungen zum Einbezug der Zulieferer sind häufiger zu finden und differenzierter gefasst worden.

Insbesondere Maßnahmen zur Umsetzung und Überwachung der Einhaltung werden in den Abkommen nach 2010 häufiger benannt und detaillierter beschrieben. Beispielsweise erwähnen nur 53 Prozent der vor 2010 abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen ein Beschwerdeverfahren bei Verstößen, während der Anteil bei den ab 2010 abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen mit 78 Prozent deutlich höher liegt.

Auch die Benennung von Trainingsmaßnahmen, die sich auf das Abkommen beziehen, findet sich in den jüngeren Vereinbarungen deutlich häufiger (38 Prozent ab 2010 im Vergleich zu 14 Prozent davor). Außerdem stieg im Zeitverlauf der Anteil von Vereinbarungen, die in Bezug auf Zulieferer die Vorgabe enthalten, dass diese über das globale Rahmenabkommen informiert und zur Einhaltung internationaler Arbeitsstandards aufgerufen werden (53 Prozent ab 2010 im Vergleich zu 27 Prozent davor).

3.1.3 Unsere Fallstudien im Kontext

Aus dem Überblick über das Untersuchungsfeld und der Entwicklung globaler Rahmenabkommen lassen sich zwei wichtige Punkte festhalten:

- Erstens zeigt sich, dass die bloße Zahl der abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen zwar weiter zunimmt – wenn auch weniger stark als zu Beginn der 2010er Jahre –, aber die Zahl der dadurch erfassten Unternehmen und der erreichten Beschäftigten insgesamt beschränkt bleibt. Nach wie vor sind es vor allem multinationale Unternehmen mit Hauptsitz in der Europäischen Union, die solche Abkommen mit den globalen Gewerkschaftsverbänden abschließen. Außerdem zeigt sich, dass die Entwicklung weniger von echten Neubeschlüssen getragen wird als davon, dass Unternehmen, in denen bereits ein globales Rahmenabkommen besteht, weitere Abkommen abschließen. Das können Nachfolgeabkommen oder aber weitere Abkommen sein, die zu spezifischen Themen abgeschlossen werden.
- Zweitens geht die skizzierte quantitative Entwicklung mit einer inhaltlichen Vertiefung der Abkommen einher. Der Blick auf die quantitative Entwicklung der Abkommen ist somit nur die eine Seite der Medaille. Insbesondere die jüngeren Vereinbarungstexte enthalten häufiger Maßnahmen zur Umsetzung, die auch detaillierter beschrieben werden. Gerade mit der Etablierung von Prozessnormen, in denen festgelegt wird, wie die Einhaltung der Arbeitsstandards in den Unternehmen sichergestellt werden soll, verbessert sich die Qualität globaler Rahmenabkommen.

Der bloße Blick auf die Vereinbarungstexte ist allerdings nicht ausreichend, wenn man sich für die praktische Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen interessiert. Auf Grundlage einer solchen Analyse bliebe nämlich ungeklärt, ob die Abkommen auch mit Leben gefüllt werden, wie die geschilderten Maßnahmen praktisch angewendet werden, ob die Inhalte den Beschäftigten bekannt sind und ob Verstöße tatsächlich gemeldet bzw. Probleme entdeckt und entsprechende Fälle bearbeitet werden.

Daher stellen wir die Untersuchung der praktischen Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen anhand von Fallstudien in ausgewählten multinationalen Unternehmen in das Zentrum unserer Studie. Wie wir hierbei methodisch vorgegangen sind, beschreiben wir in den folgenden Abschnitten.

3.2 Fallauswahl und Auswahl der Standorte für die Fallstudien

Unsere Analyse zielt darauf, sowohl verschiedene globale Rahmenabkommen mitsamt ihren Umsetzungspraktiken miteinander zu vergleichen und zu typolo-

logisieren als auch die konkreten Umsetzungsprozesse und die dafür ursächlichen Faktoren in den einzelnen Fällen eingehender zu untersuchen (George/Bennett 2005). Es geht uns also darum, in der Breite mehrere multinationale Unternehmen und ihre Rahmenabkommen als Grundlage für die Typologiebildung abzudecken, und zugleich in der Tiefe zu analysieren, wie und warum globale Rahmenabkommen praktisch wirksam sind, und zwar von der transnationalen Ebene bis zu konkreten Wirkungen auf lokaler Ebene.

Wir haben uns deshalb entschieden, in diesem Rahmen zwölf Fallunternehmen auszuwählen – eine Anzahl, die es uns ermöglichen sollte, Breite und Tiefe der Analyse miteinander zu verbinden. Der Untersuchungsfall ist dabei jedoch nicht das Unternehmen in seiner Gesamtheit, sondern die Praktiken in diesen Unternehmen rund um die Umsetzung globaler Rahmenabkommen und die hieran beteiligten Akteure vornehmlich aufseiten der Interessenvertretungen.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit und Machbarkeit sollten alle Fälle im verarbeitenden Gewerbe angesiedelt sein. Auf dieser Grundlage erfolgte die Fallauswahl anhand von zwei Kriterien. Das erste Kriterium war der Abschluss eines globalen Rahmenabkommens.

Ergänzend dazu wollten wir auch alternative – und mit Blick auf die Frage der Arbeitsstandards funktional äquivalente – Ansätze zur Umsetzung globaler Arbeitsstandards miteinbeziehen, da globale Rahmenabkommen nicht die einzige Möglichkeit dafür sind. Um dies zu gewährleisten, haben wir mit dem Fall *Verbund* auch einen Kontrastfall betrachtet, der auf einem vertraglich formalisierten Gewerkschaftsnetzwerk beruht, das als Instrument des sozialen Dialogs dienen soll. Auf diese Weise sollen zumindest erste Eindrücke zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den unterschiedlichen Regelungsformen gesammelt werden.

Das zweite Kriterium bezüglich der Fallauswahl bestand darin, nur Fälle in die Analyse miteinzubeziehen, in denen es auch tatsächlich eine Umsetzungspraxis gibt. Bei genauerer Betrachtung lässt sich nämlich feststellen, dass einzelne globale Rahmenabkommen zwar als Vereinbarung auf dem Papier existieren, aber in den Unternehmen nicht oder nur sehr bedingt mit Umsetzungspraktiken verbunden sind und damit nicht „gelebt“ werden.

Die Betrachtung solcher aktiver Umsetzungs- und Kontrollprozesse zielt darauf ab, Regelungsinhalte der globalen Rahmenabkommen zu identifizieren, die für die Umsetzung der Vereinbarungsinhalte förderlich sind. Das Kriterium der Aktivität bedeutet zunächst keine Aussage zur Qualität dieser Aktivität und ihrer Bewertung als gute Praxis; diese und ihre Bedingungen zu ermitteln war vielmehr Gegenstand unserer Analyse.

Unterhalb dieser beiden Hauptkriterien sind wir noch zwei weicheren Kriterien gefolgt. So wollten wir erstens die soziale Praxis globaler Rahmenabkommen entlang unterschiedlicher Typen transnationaler Wertschöpfung betrachten, weil damit unterschiedliche Formen des Einbezugs von Zulieferern in die Regelungen der Abkommen verbunden sein können.

Dies gilt beispielsweise mit Blick auf Größe und Anzahl der Zulieferer, aber auch auf die Komplexität der Wertschöpfungsstufen. Die populäre Abgrenzung zwischen käufer- und produzentenzentrierten Wertschöpfungsketten (Gereffi/Humphrey/Sturgeon 2005) konnten wir dabei nur bedingt in den Blick nehmen. Weil käuferorientierte Wertschöpfungsketten in unseren Branchenschwerpunkten des verarbeitenden Gewerbes nur selten vorkommen, haben wir einen Fall eines solchen Typs aus dem Einzelhandel miteinbezogen, nämlich den Fall *Handel*.

Zugleich sollte zweitens in möglichst vielen Fällen eine deutsche Interessenvertretung am Hauptsitz der Unternehmen oder zumindest einer deutschen Tochtergesellschaft vorhanden sein, um auf diese Weise die Rolle der deutschen Interessenvertretung mit ihren Ressourcen und vergleichsweise starken Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Umsetzung und Überwachung sozialer Arbeitsstandards genauer untersuchen zu können.

Auf der Grundlage der genannten Auswahlkriterien wurde eine Vorauswahl möglicher Fallunternehmen mit globalen Rahmenabkommen anhand quantitativer Daten aus der von uns weitergeführten Datenbank zu globalen Rahmenabkommen (siehe Kapitel 3.1) vorgenommen. Hierdurch konnten 104 multinationale Unternehmen mit einem aktiven globalen Rahmenabkommen ausgemacht werden, von denen 24 ihren Unternehmenssitz in Deutschland haben. Zur Verbreitung alternativer Initiativen zur Umsetzung von Arbeitsstandards mit Beteiligung der Beschäftigten liegen keine genauen Angaben vor; ihre Verbreitung ist aber als deutlich niedriger einzuschätzen.

Die Feinauswahl der Fälle erfolgte auf der Grundlage von Expert*innen-Interviews mit Gewerkschaftsvertreter*innen der IG Metall, der IG BCE und der IG BAU in Deutschland, die überwiegend mit transnationaler Gewerkschaftsarbeit befasst sind. Hierdurch konnte ein erster Eindruck von den Unternehmensfälle gewonnen und relevante Kontaktpersonen ausgemacht werden. Bei der Fallauswahl konnten wir zudem auch von unseren Vorerfahrungen und Kontakten aus vorherigen Projektkontexten profitieren.

Im Rahmen der Fallstudien wurden zwei Schwerpunkte gesetzt. Zum einen wurden die Prozesse der Informationsbeschaffung, Steuerung und Kontrolle von Arbeitsstandards analysiert, die durch die globalen Rahmenabkommen in den Unternehmen neu eingeführt wurden und bei denen ver-

schiedene Akteure mit einbezogen sein können wie z.B. globale Gewerkschaftsverbände, Gewerkschaften und Betriebsräte an den Hauptsitzen, Europäische Betriebsräte oder Weltbetriebsräte. Zum anderen richteten wir unser Augenmerk auf die konkreten Umsetzungsprozesse an lokalen Standorten, an denen Verletzungen von Arbeitsstandards auftraten, die nach den Normen des globalen Rahmenabkommens behandelt wurden.

Ursprünglich war geplant, pro Unternehmen drei Standortländer in unsere Untersuchung einzubeziehen. Aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Reisebeschränkungen konnten wir dieser Vorgabe nicht immer folgen. Dennoch ist es uns in den meisten Fällen gelungen, Eindrücke von der Umsetzung der Arbeitsstandards vor Ort zu gewinnen. In den wenigen anderen Fällen konnten entsprechend Informationen aus den Gesprächen mit den Akteuren der zentralen Unternehmensebene – oder auch der transnationalen Handlungsebene – gesammelt werden.

Einen Überblick über die untersuchten Unternehmen und Standorte gibt [Tabelle 3](#). Dargestellt sind die untersuchten Fallunternehmen nach Branche, Unternehmenssitz, Beschäftigtenzahl, Abschluss eines globalen Rahmenabkommens bzw. Gründung eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerks und die Standortländer, in denen wir Interviews zur Umsetzung der globalen Rahmenabkommen durchgeführt haben. Um die Anonymität der Unternehmen und der Interviewpartner*innen zu gewährleisten, wurden die Namen der Fallunternehmen anonymisiert.

Aus demselben Grund werden im weiteren Verlauf die Namen der Interviewpartner nicht veröffentlicht, sondern ausschließlich ihr Organisationszusammenhang (z.B. *Konstruktion*), die Ebene ihrer Perspektive (z.B. Headquarter, Standort, transnationales Gremium) und ob es sich um Beschäftigtenvertreter*innen oder Vertreter*innen des Managements handelt. Falls Letzteres der Fall ist, wird dies bei den Interviewzitataten angegeben; keine gesonderte Angabe bei den Interviewzitataten bedeutet, dass es sich um ein*e Vertreter*in der Beschäftigtenseite handelt.

Wir konnten zehn Unternehmen mit Sitz in Deutschland und zwei Unternehmen mit deutschen Tochtergesellschaften (*Chemie* und *Papier*) in das Untersuchungssample aufnehmen. Die Größe der Unternehmen nach Beschäftigtenzahl variiert im Sample stark, korrespondiert aber durchaus mit der Größenverteilung im gesamten Untersuchungsfeld ([siehe Kapitel 3.1.1](#)). Insgesamt gehören die untersuchten multinationalen Unternehmen überwiegend zu den führenden Unternehmen ihrer Branche.

Bis auf *Verbund* haben alle Unternehmen ein globales Rahmenabkommen abgeschlossen. Fünf dieser Abkommen wurden bereits Anfang der

Tabelle 3

Übersicht über die Fallunternehmen

Unternehmen	Branche	Unternehmenssitz	Mitarbeiterzahl	Globales Rahmenabkommen (GRA) / Netzwerk	Untersuchte Standortländer
Anlage	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	< 100.000	GRA	keine
Chemie	chemische Industrie	Belgien	< 50.000	GRA	Deutschland, China, USA
Elektronik	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	> 100.000	GRA	USA, China, Südafrika, Chile, Indien, Brasilien
Handel	Einzelhandel	Deutschland	< 50.000	GRA	Türkei, Bangladesch
Holz	Holzindustrie	Deutschland	< 50.000	GRA	Peru
Kabel	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	> 100.000	GRA	Ägypten, Tunesien, Marokko
Konstruktion	Bauindustrie	Deutschland	< 50.000	GRA	Chile
Maschine	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	> 100.000	GRA	Australien, China, Indien, Brasilien
Metall	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	> 100.000	GRA	Ungarn, USA, Brasilien, Indien, Südafrika
Papier	Konsumgüterindustrie	Schweden	< 50.000	GRA	Deutschland
Stahl	Metall- und Elektroindustrie	Deutschland	> 100.000	GRA	keine
Verbund	chemische Industrie	Deutschland	> 100.000	sozialer Dialog	Brasilien

Quelle: eigene Darstellung

2000er Jahre ausgehandelt. Bei den restlichen Unternehmen erfolgte der Abschluss 2012 und später; in einem Unternehmen (*Anlage*) befanden sich die Umsetzungs- und Kontrollprozesse zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Aufbau. Damit berücksichtigen wir die Unterschiede zwischen früher und später abgeschlossenen Rahmenabkommen in unserem Untersuchungssample, wie sie unsere Analyse ergeben hat. Das gewerkschaftliche Netzwerk bei *Verbund* wurde bereits vor der Jahrtausendwende installiert, aber seine Regelungsgrundlage später noch einmal aktualisiert.

Aufgrund der Besonderheiten der Unternehmen und der Praxis der globalen Rahmenabkommen variiert die Anzahl der untersuchten Standorte je Fall. In den Fällen *Anlage* und *Stahl* war eine Untersuchung anderer Standortländer aufgrund der Besonderheit von individuellen Beschwerdeprozesse im Abkommen und dem damit verbundenen Schutz von Persönlichkeitsrechten der Betroffenen nicht möglich. In vier Fällen (*Holz, Konstruktion, Papier, Verbund*) konnte jeweils ein weiterer Standort untersucht werden.

In den restlichen sechs Fällen (*Chemie, Elektronik, Handel, Kabel, Maschine, Metall*) war eine tiefere Betrachtung an weiteren zwei bis sechs Standorten möglich. Der Fall *Handel* weist die Besonderheit auf, dass das Unternehmen über keine eigenen Produktionsstandorte verfügt, sodass Informationen über die Umsetzung globaler Arbeitsnormen ausschließlich bei den Zuliefererunternehmen eingeholt werden konnten.

Insgesamt wurden Standorte auf allen Kontinenten untersucht, wobei die Anzahl der untersuchten Standorte in Asien/Pazifik leicht überwiegt, nicht zuletzt aufgrund der Produktionsverlagerung vieler multinationaler Unternehmen in kostengünstige asiatische Produktionsländer.

3.3 Erhebungs- und Auswertungsmethode

Die Fallstudien basieren überwiegend auf leitfadengestützten Experten*innen-Interviews (Meuser/Nagel 2005). Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die Befragten fachliche Expertise zu den erfragten Themen aufweisen, praktisches Erfahrungswissen zu Handlungsabläufen und organisationalen Konstellationen haben und auch über spezifische Sichtweisen und Interpretationen der jeweiligen Situationen und Abläufe verfügen. Dies kann durchaus als prägend für die Organisation angesehen werden, weil Expert*innen die Möglichkeit haben, ihre Orientierungen gegenüber anderen Organisationsmitgliedern durchzusetzen und dadurch die Handlungsbedingungen anderer Akteure beeinflussen können (Bogner/Menz 2001).

In unserer Untersuchung standen vor allem die Arbeitnehmervertretungen im Zentrum, weil wir erwarten, dass sie die treibenden Akteure bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen sind. Hierzu gehören zum einen die Akteure aus dem transnationalen Handlungsfeld, also Vertreter*innen der zuständigen globalen Gewerkschaftsverbände, gewerkschaftliche Unternehmensbetreuer*innen und Vertreter*innen von Betriebsräten, Konzernbetriebsräten, Gesamtbetriebsräten, Europäischen Betriebsräten oder Weltbetriebsräten.

Zum anderen wurden Interviews an ausgewählten Auslandsstandorten mit Vertreter*innen der dortigen Gewerkschaften geführt, soweit unter pandemischen Bedingungen möglich. Dabei sind wir elektronisch in Kontakt mit lokalen Akteuren getreten und konnten schließlich Interviews in Standortländern wie Tunesien, USA, Chile, Brasilien, Indien, China oder Südafrika durchführen.

Diese Interviews wurden, wo immer möglich, durch Interviews mit der Managementseite ergänzt, und zwar mit Gesprächspartner*innen in Funktionen, die für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen zuständig sind (meist die Personalbereiche der Zentralen), aber auch mit Personen aus lokalen Verantwortungsbereichen.

Die Interviews wurden auf der Grundlage differenzierter Leitfäden geführt, in denen wir schwerpunktmäßig nach Umsetzungsprozessen der globalen Rahmenabkommen, der Rolle der verschiedenen Akteure in diesen Prozessen und lokalen Anwendungen oder Wirkungen der Abkommen gefragt haben.

Die Auslandsinterviews – wie auch das Gros der Interviews im Inland – wurden schließlich mittels digitaler Videokonferenzsoftware online durchgeführt. Dies war aufgrund der Reisebeschränkungen durch die Corona-Maßnahmen erforderlich, hatte allerdings zur Folge, dass die Auslandserhebungen meist weniger intensiv waren als ursprünglich vorgesehen, wollten wir doch Gespräche mit mehreren Gewerkschaftsvertreter*innen und dem Management vor Ort führen, aber auch mit anderen sozialen Gruppen, die möglicherweise für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen relevant sind.

Zudem konnten wir Kontakte zu Korrespondent*innen nutzen, die Länderreporte für Brasilien, Südafrika und Indien auf Basis abgestimmter Erhebungen erstellt haben, in denen auch unsere Fallunternehmen berücksichtigt sind.

Auf dieser Grundlage konnten Fallstudien sowohl in der Breite als auch – in der überwiegenden Anzahl der Fälle – in der Tiefe erstellt werden. [Tabelle 4](#) gibt einen Überblick über die Anzahl der Interviews, aufgliedert nach

Durchgeführte Interviews

	Interessenvertretung am Hauptsitz	Interessenvertretung in Standortländern	Globaler Gewerkschaftsverband	Transnationale Gremien*	Management
Anlage	1		1	1	1
Chemie			1	4	2
Elektronik	2	8	1	1	1
Handel		2	1		1
Holz	3	1	2		1
Kabel	2	3	1	1	1
Konstruktion	2	1	1		
Maschine		6	1	1	1
Metall		6	1	1	1
Papier	1	1	1		1
Stahl	1		1	2	2
Verbund	2	2	1		1
Summe	14	30	13	11	13

Anmerkung: *Europäischer Betriebsrat oder Weltbetriebsrat

Quelle: eigene Darstellung

Funktion, Organisationsebene und Zugehörigkeit zum Unternehmenssitz bzw. Standortland.

Insgesamt wurden 81 Interviews durchgeführt, wobei zu beachten ist, dass die befragten Personen zum Teil mehrere Funktionen im Unternehmen bzw. in den Gewerkschaften innehaben, sodass die Interviews noch mehr Funktionsbereiche und Organisationsebenen abdecken als der Tabelle zu entnehmen ist. Beispielsweise kann eine Konzernbetriebsrats-Vorsitzende zu-

gleich auch Repräsentantin des Europäischen Betriebsrats sein und umgekehrt.

Wir haben uns bei der Zuordnung in [Tabelle 4](#) an der Funktion orientiert, die im Fokus des jeweiligen Interviews stand. Zudem nahmen an manchen Interviews mehrere Interviewpartner*innen teil. So konnten Gespräche mit insgesamt 18 Expert*innen aufseiten des Managements und 76 Expert*innen auf Beschäftigtenseite geführt werden. Die variierende Anzahl an Interviews pro Fall erklärt sich sowohl aus der pandemischen Situation als auch aus der Teilnahmebereitschaft der Gesprächspartner*innen, dem jeweiligen Unternehmenskontext und den unterschiedlichen Akteurskonstellationen in Bezug auf einzelne Abkommen.

Geführt wurden die Interviews überwiegend auf Deutsch und Englisch. Für die Interviews in den Standortländern wurden zum Teil Dolmetscher*innen hinzugezogen. Neben den durchgeführten Befragungen war es in einem Fall (*Kabel*) zudem möglich, an einem gewerkschaftlichen Netzwerktreffen teilzunehmen.

Die Interviews konnten in der Regel aufgezeichnet, transkribiert und nach Themen codiert werden (Meuser/Nagel 2005); bei einigen wenigen Gesprächen war eine Aufzeichnung nicht möglich, sodass Protokolle der Gespräche angefertigt wurden. Die Interviews für jeden Fall wurden schließlich mit weiteren Dokumenten wie Geschäftsberichten der Unternehmen oder relevanten Presseartikeln in einheitlich gegliederte Unternehmensfallstudien zusammengeführt.

3.4 Kurzbeschreibung der Untersuchungsfälle

Anlage

Bei dem Unternehmen *Anlage* handelt es sich um ein deutsches multinationales Unternehmen, das in der Metall- und Elektroindustrie angesiedelt ist. Das Unternehmen verfügt über Produktionsstandorte in Süd- und Nordamerika, Asien und Europa, darunter auch viele kleinere Vertriebs- und Wartungsniederlassungen.

Anlage wurde vor einiger Zeit aus einem Konzernverbund herausgelöst und ist erst seitdem ein eigenständiges Unternehmen im Besitz von Investoren. In diesem Prozess konnten IG Metall und Konzernbetriebsrat mit dem neuen Management einen Tarifvertrag abschließen, in dem auch die Aushandlung eines neuen globalen Rahmenabkommen mit IndustriALL Global Union vereinbart wurde. Dieses lehnt sich stark an die Vereinbarung des ehe-

malignen Mutterkonzerns an, den wir als Unternehmen *Stahl* ebenfalls in unserer Untersuchungssample aufgenommen haben.

Das globale Rahmenabkommen von *Anlage* beinhaltet substanzielle Bestimmungen wie das Bekenntnis des Unternehmens zu den ILO-Kernarbeitsnormen; zudem enthält es Paragraphen zur Einhaltung gesetzlicher und kollektivvertraglicher Höchstarbeitszeiten (Verweis auf nationale Regelungen) und zur Bezahlung einer angemessenen Vergütung sowie Regelungen zum Gesundheits- und Arbeitsschutz und die Absicht zur Förderung beruflicher Bildung.

Im Vergleich zum Rahmenabkommen bei *Stahl* (s. u.) wurde die Vereinbarung bei *Anlage* hinsichtlich der substanziellen Bestimmungen an zwei Punkten weiterentwickelt: bei der Zusicherung, Arbeits- und Gesundheitsausschüssen an allen Standorten einzurichten, und der Zusage zur Einhaltung künftig erlassener Lieferkettengesetze.

Chemie

Chemie ist ein multinationaler und börsennotierter Chemiekonzern, der seinen Unternehmenssitz außerhalb Deutschlands hat. Insgesamt verfügt das Unternehmen über fast 100 Produktionsstandorte, davon jeweils ein Drittel in Europa, in Nordamerika und in den restlichen Weltregionen.

Seit den 2010er Jahren existiert bei *Chemie* ein globales Rahmenabkommen, das zwischen dem Unternehmen und IndustriALL Global Union abgeschlossen wurde und hinsichtlich der Bestimmungen als sehr umfassend zu bewerten ist, was auch detaillierte Normen zur Umsetzung und Überwachung miteinschließt. Neben dem Bezug auf die ILO-Kernarbeitsnormen werden im Abkommen eine ganze Reihe weiterer Rechte definiert und auch detailreiche Messindikatoren geregelt. Auch Schutz und Erhalt der Umwelt werden im Abkommen erwähnt, das seit der Erstunterzeichnung bereits zweimal überarbeitet wurde.

Dem Erstabkommen ging ein gut einjähriger Diskussionsprozess voraus. Strittig waren dabei vor allem die Frage der Anerkennung der Koalitionsfreiheit und die Formulierung einer entsprechenden Neutralitätsklausel – d.h. das Management verhält sich gegenüber den Gewerkschaften neutral, indem es auf Einflussnahme und Gegenmaßnahmen im Falle gewerkschaftlicher Organisationsversuche verzichtet –, da dies auf Widerstand aufseiten des US-amerikanischen Managements stieß. Ein Durchbruch in den Verhandlungen gelang schließlich dadurch, dass die Formulierung aus dem globalen Rahmenabkommen eines anderen Unternehmens übernommen wurde.

Elektronik

Elektronik ist ein multinationales Unternehmen in der Elektroindustrie, das seinen Hauptsitz in Deutschland hat. Die Organisationsstruktur von *Elektronik* ist eine komplexe Matrixstruktur, in der neben den zentral angesiedelten Funktionen die Divisionen eine wichtige Rolle spielen, die sich um bestimmte Technologiefelder gruppieren und in größeren Standortländern durch regionale Zentren („Cluster“) ergänzt werden. Rund ein Drittel seines Umsatzes erwirtschaftet das Unternehmen in Europa, davon allein ein Fünftel in Deutschland, ein Drittel in Amerika und knapp ein Drittel in Asien/Pazifik.

Das globale Rahmenabkommen wurde in den 2010er Jahren zwischen dem Management von *Elektronik*, dem Gesamtbetriebsrat, der IG Metall und IndustriALL Global Union abgeschlossen. Im Vereinbarungstext wird ein starker Bezug zu den Konventionen der ILO hergestellt, darüber hinaus werden auch eine Reihe weiterer Themen einbezogen.

Die Verhandlung des Rahmenabkommens kann als langwierig bezeichnet werden. In den mehrjährigen Verhandlungen ging es insbesondere um das sogenannte Neutralitätsgebot, weil die Neutralität gegenüber Gewerkschaften besonders für das US-amerikanische Management ein strittiger Passus war.

Handel

Das deutsche Einzelhandelsunternehmen *Handel* ist vollständig in Familienbesitz. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Unternehmen verfügt *Handel* nicht über eigene Produktionsstandorte; der Grad der Internationalisierung des Unternehmens ist im Vergleich eher niedrig.

Seine Produkte aus der Non-Food-Produktpalette – dazu gehören Bekleidung, Heimtextilien, Schuhe und Accessoires – bezieht das Unternehmen dagegen überwiegend von Lieferanten aus dem Globalen Süden. Der größte Anteil der Primärhersteller von *Handel* ist in Asien ansässig, die restlichen Lieferanten verteilen sich auf Europa, Nordafrika und Südamerika. Dabei stellen die Primärhersteller teilweise den Anfang der Lieferkette dar oder haben die meisten Schritte an einem Standort integriert.

In den 2010er Jahren wurde zwischen IndustriALL Global Union und dem zentralen Management von *Handel* ein globales Rahmenabkommen abgeschlossen. Eine Besonderheit des Abkommens ist, dass es sich ausschließlich auf die Non-Food-Lieferkette – im Fokus steht hier die Bekleidungsproduktion – bezieht.

Einen speziellen Anlass für den Abschluss des globalen Rahmenabkommens gab es bei *Handel* nicht. Vielmehr handelte es sich aus Sicht des globalen

Gewerkschaftsverbands bei der Aushandlung eher um einen evolutionären Schritt in der Zusammenarbeit mit dem Management, da das Unternehmen mit seiner Verantwortung entlang der Lieferkette schon bisher sehr fortschrittlich umgegangen war und gute Beziehungen zu IndustriALL Global Union sowie deren Mitgliedsgewerkschaften pflegt. Ein zentrales Motiv für das Management war zudem der stärkere Einbezug der Gewerkschaften in die Umsetzung sozialer Standards, da es aus Unternehmenssicht schwierig schien, die Umsetzung entlang der Lieferkette ohne die Gewerkschaften voranzutreiben.

Holz

Holz ist ein traditionsreiches deutsches Unternehmen aus der Holzindustrie. Mehrheitseigentümer ist nach wie vor die Gründerfamilie; Auslandswerke existieren in Südamerika, Europa und Südostasien. Hinzu kommen weitere ausländische Vertriebsgesellschaften und Handelsvertretungen.

Das globale Rahmenabkommen des Unternehmens zählte bei seiner Verabschiedung zu den Avantgardefällen. Unterzeichnet wurde das Abkommen zwischen dem Management von *Holz*, dem globalen Gewerkschaftsverband BWI und der IG Metall bereits in den 2000er Jahren; mittlerweile ist eine aktualisierte Fassung in Kraft.

Dass diese Vereinbarung getroffen werden konnte, lag nicht zuletzt am humanistischen Anspruch des damaligen Vorstandsvorsitzenden von *Holz*, der gute Arbeitsbedingungen als integralen Bestandteil der Geschäftspolitik betrachtete. Für die BWI und die IG Metall als zuständiger Tarifvertragspartei bot dieser Anspruch eine willkommene Möglichkeit, die in den 1990er Jahren entwickelte Strategie umzusetzen, globale Rahmenabkommen als Instrument einer globalen Arbeitsregulierung zu nutzen.

Kabel

Kabel ist ein multinationaler und börsennotierter Zulieferer für die Automobilindustrie und verwandte Industriezweige. Vom Hauptsitz in Deutschland aus ist das Unternehmen in mehr als 30 Ländern vertreten. *Kabel* ist ein Zulieferer der höchsten Wertschöpfungsstufe für die Automobilindustrie, verfügt aber ebenfalls über Zulieferprodukte tieferliegender Wertschöpfungsstufen.

Das globale Rahmenabkommen bei *Kabel* gehörte zu den ersten vom Internationalen Metallarbeiterbund – mittlerweile IndustriALL Global Union – abgeschlossenen Vereinbarungen. Unterzeichnet wurde das Abkommen in den 2000er Jahren gemeinsam von der Unternehmensleitung, dem Inter-

nationalen Metallarbeiterbund und dem Europäischen Betriebsrats des Unternehmens.

Initiiert und vorangetrieben wurde die Aushandlung der Vereinbarung durch die IG Metall, die in dieser Zeit die Zahl transnationaler Vereinbarungen in ihrem Organisationsbereich erhöhen wollte. Konkreter Anlass für den Abschluss einer Vereinbarung bei *Kabel* war ein starker Anstieg der Beschäftigtenzahl an den Auslandsstandorten – insbesondere in Osteuropa, Nordafrika und Asien – im Zuge des Aufbaus internationaler Vertriebs- und Produktionsstrukturen.

Konstruktion

Konstruktion ist ein börsennotiertes Unternehmen der Bauindustrie mit Hauptsitz in Deutschland. Nach einer Akquisition ist *Konstruktion* seit mehreren Jahren Tochtergesellschaft eines internationalen Baukonzerns aus dem europäischen Ausland. Das Unternehmen zählt zu den weltweit führenden Bau- und Infrastrukturkonzernen.

Seinen Fokus hat das Unternehmen insbesondere auf Infrastrukturprojekten in den Bereichen Verkehr, Energie, soziale und urbane Infrastruktur und dem Minengeschäft. Gegliedert ist das Unternehmen in drei Divisionen: Europa, Amerika und Asien/Pazifik. Von den Beschäftigten des Konzerns arbeitet rund die Hälfte in der Division Asien/Pazifik, mehr als ein Drittel in der Division Amerika und weniger als ein Fünftel in der Division Europa.

Abschlossen wurde das globale Rahmenabkommen bei *Konstruktion* Anfang der 2000er Jahre. Damit gehört es zu den relativ alten Abkommen und ist zugleich die erste Vereinbarung dieser Art in der Bauindustrie. Aufgrund dieser Pioniersituation waren die Verhandlungen rund um das Abkommen politisch aufgeladen; den Gewerkschaften ging es darum, einen Präzedenzfall mit Signalwirkung für die Branche zu schaffen. Ein Motiv des Managements für den Abschluss eines solchen Abkommens war – so wird von den Gewerkschaften vermutet – die Bescheinigung der sozialen Unternehmensverantwortung.

Maschine

Maschine ist ein multinationales Technologie- und Dienstleistungsunternehmen mit Hauptsitz in Deutschland. Das Unternehmen ist in Stiftungsbesitz und Teil der Zuliefererkette in der Automobilindustrie. In anderen Geschäftsbereichen ist das Unternehmen selbst Endhersteller und verfügt zudem über ein umfassendes Netzwerk an Handels- und Dienstleistungspartnerschaften.

Das globale Rahmenabkommen bei *Maschine* wurde in den 2000er Jahren vom Management, dem Internationalen Metallarbeiterbund (jetzt IndustriALL Global Union) und dem Europäischen Betriebsrat unterzeichnet. Damit gehört *Maschine* zu den ersten deutschen Unternehmen, die ein globales Rahmenabkommen vereinbart haben. Die Vereinbarung ist hinsichtlich der Regelungsthemen als klassische Vereinbarung zu bewerten, da der Text einen starken Bezug zu den ILO-Kernarbeitsnormen herstellt.

Darüber hinaus bezieht die Vereinbarung auch eine Reihe weiterer Themen mit ein: angemessene und gleiche Vergütung, Arbeitszeit, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Qualifizierung. Auch der Schutz und Erhalt der Umwelt ist – anders als in vielen anderen globalen Rahmenabkommen – im Abkommen von *Maschine* enthalten.

Metall

Metall ist ein multinationales Unternehmen, dessen Muttergesellschaft an der Börse gelistet ist. Der Hauptsitz des Unternehmens befindet sich in Deutschland. Die Geschäftsfelder von *Metall* umfassen Entwicklung, Produktion und Vertrieb von Automobilen. Zudem bietet das Unternehmen Finanz- und Mobilitätsprodukte an. Die Organisationsstruktur ist an diesen Produktsegmenten orientiert. Während der größte Teil der Beschäftigten in Europa und vor allem Deutschland beschäftigt ist, wächst der Anteil der Personen stetig, die in Nord- und Mittelamerika für *Metall* tätig sind, gefolgt von asiatischen, lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern.

Das globale Rahmenabkommen bei *Metall* wurde in den 2000er Jahren mit dem Weltbetriebsrat und dem Internationalen Metallarbeiterbund (jetzt IndustriALL Global Union) abgeschlossen. Es gehört damit ebenfalls zur ersten Kohorte der globalen Rahmenabkommen. Die Motivation des Managements bei *Metall*, ein Rahmenabkommen abzuschließen, hatte mehrere Gründe. Zum einen erregte die Internationalisierung von *Metall* in dieser Zeit die Aufmerksamkeit der Heimatgewerkschaft und des Gesamtbetriebsrats von *Metall*.

Zum anderen ermöglichten die engen Beziehungen zu den Beschäftigten es der Unternehmensleitung, das globale Rahmenabkommen gewinnbringend in ihre eigene Unternehmenspolitik in Bezug auf soziale Verantwortung und Arbeitsbeziehungen einzubinden – schließlich galt es, ethischen Verstößen entgegenzuwirken, die etwa nach US-Unternehmensrecht schwerwiegende Folgen haben konnten. Die Initiative für das Abkommen im Jahr 2002 ging vom Gesamtbetriebsrat des Unternehmens aus.

Papier

Papier ist ein börsennotierter Hygieneprodukthersteller mit europäischem Hauptsitz. Insgesamt verfügt das Unternehmen über knapp 90 Produktionsstandorte, davon rund die Hälfte in Europa. Weitere Standorte finden sich u.a. in Nord- und Südamerika sowie in der Region Asien/Pazifik. In den 2010er Jahren wurde für *Papier* ein globales Rahmenabkommen zwischen IndustriALL Global Union und der Unternehmensleitung abgeschlossen; es handelt sich um eines der jüngeren Abkommen in unserem Sample.

Allerdings ist bei der der Einordnung des Abkommens die Unternehmensgeschichte zu berücksichtigen, denn ein globales Rahmenabkommen bestand im Vorgängerunternehmen, aus dem *Papier* abgespalten wurde, bereits in den 2000er Jahren. Dieses Abkommen mit IndustriALL Global Union wurde später in einer Fassung übernommen, die an die im Jahr 2012 verabschiedeten Leitlinien von IndustriALL für globale Rahmenabkommen angepasst ist.

Unterzeichnet wurde das aktuelle globale Rahmenabkommen von IndustriALL Global Union, dem Europäischen Betriebsrat, der Unternehmensleitung und der Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens.

Stahl

Stahl hat seinen Hauptsitz in Deutschland. Die Aktien des börsennotierten Konzerns befinden sich zu einem Fünftel im Festbesitz einer Stiftung, der Rest in Streubesitz. Die drei wichtigsten Umsatzbranchen von *Stahl* sind Automobilindustrie, Handel und Maschinen- und Anlagenbau. Rund 90 Prozent der Beschäftigten sind in Europa tätig, davon mehr als 60 Prozent in Deutschland. Insgesamt verfügt *Stahl* über 740 Niederlassungen in fast 50 Ländern.

Das globale Rahmenabkommen ist Anfang 2015 zwischen dem Management von *Stahl*, dem Konzernbetriebsrat, der IG Metall und IndustriALL Global Union abgeschlossen worden. Hintergrund für die Verhandlung des Abkommens war der Umstand, dass bei den Arbeitnehmervertreter*innen immer wieder Beschwerden über Normverstöße – nicht Gesetzesverstöße – aus der ganzen Welt eingingen. Daher wurde mit dem globalen Rahmenabkommen der Versuch unternommen, weltweit einheitliche Standards zu verankern und den Umgang mit Beschwerden zu systematisieren.

Von Arbeitnehmerseite wurden die Verhandlungen rund um das Abkommen als langwierig wahrgenommen, vor allem wegen der Konflikte um das Neutralitätsgebot gegenüber den Gewerkschaften, das vom amerikanischen Management kritisch gesehen wurde.

Aus Arbeitgebersicht ist das globale Rahmenabkommen zum einen aus der Tradition der Montanmitbestimmung im Unternehmen heraus entstanden, sodass der Abschluss einer Vereinbarung mit der Arbeitnehmerseite zu den bereits gelebten Standards nahelag. Zum anderen war der Abschluss des Abkommens dadurch motiviert, ein Signal – insbesondere für Unternehmenskund*innen – nach außen zu senden, dass die vereinbarten Werte im Unternehmen gelebt werden und weiterhin Gültigkeit besitzen.

Verbund

Bei dem Unternehmen *Verbund* handelt es sich um ein multinationales Unternehmen aus der chemischen Industrie, das seinen Hauptsitz in Deutschland hat. Rund ein Drittel der Beschäftigten arbeitet in den Produktions- und Verwaltungsbereichen des Stammwerks. Die weiteren zwei Drittel der Mitarbeiter*innen verteilen sich zu annähernd gleichen Teilen auf das restliche Europa und die übrigen Regionen (Asien/Pazifik, Nord- und Südamerika). *Verbund* verfügt über fast 300 Produktionsstandorte, die sich auf 90 Länder verteilen.

Anders als in den anderen Fallunternehmen existiert bei *Verbund* kein globales Rahmenabkommen; ausgewählt wurde der Fall aufgrund seiner alternativen Regelung zum Thema globale Arbeitsstandards. Die Gewerkschaften haben in Abstimmung mit dem Management zwei transnationale Netzwerke für das Unternehmen eingerichtet, eines für die Region Südamerika und eines für Asien/Pazifik. Für die Fallstudie ist insbesondere das Netzwerk in Südamerika relevant, da es auch in der gewerkschaftlichen Praxis eine bedeutsamere Rolle einnimmt.

Hierzu wurde in den 1990er Jahren eine Vereinbarung mit dem Management abgeschlossen, die in den 2000er Jahren mit dem damaligen globalen Gewerkschaftsverband International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions – heute IndustriALL Global Union¹ – als Vertragspartner aktualisiert wurde. Dabei werden zwei Formen des sozialen Dialogs unterschieden: der „nationale Dialog“ für Brasilien und der „regionale Dialog“ für Lateinamerika. Mit dem Netzwerk sollte der regionalen Zersplitterung der Gewerkschaften in Brasilien entgegengewirkt werden, die überwiegend in einzelnen Städten oder Provinzen organisiert waren.

1 Im Folgenden verwenden wir der Einfachheit halber für „IndustriALL Global Union“ den Begriff „IndustriALL“. Gemeint ist immer der globale Gewerkschaftsverband.

4 DIE PROZESSNORMEN UND IHRE UMSETZUNG

In diesem Kapitel geht es um die formalen Prozessnormen und ihre Umsetzung als eines der drei Merkmale einer guten Praxis globaler Rahmenabkommen (siehe Kapitel 1). Je klarer diese Normen formuliert sind und je stärker sie die Handlungsprozesse und -möglichkeiten absichern, umso mehr können sie die Grundlage dafür bilden, dass Arbeitsstandards überwacht und Verstöße identifiziert, entsprechende Fälle bearbeitet und die Arbeitsstandards insgesamt systematisch verbessert werden. Damit können Prozessnormen den Akteuren als institutionelle Ressourcen ihres Handelns dienen.

Zugleich gilt aber auch, dass Prozessnormen allein die Umsetzung nicht sicherstellen können, denn dies erfordert Akteure, die in der Lage sind, die Normen mit Leben zu füllen. Je stärker der Einfluss der Normen auf das soziale Handeln der Akteure ist und je mehr diese die damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten nutzen, umso wirksamer sind die Normen in der Praxis und umso mehr Handhabe geben sie den Akteuren, die Arbeitsstandards tatsächlich im Sinne der Vereinbarungen zu verbessern.

Beide Aspekte, die Qualität der Normen und ihre Umsetzungspraxis, werden in diesem Kapitel untersucht. Dabei richten wir das Augenmerk in einem ersten Schritt auf die Prozessnormen, die sich in den untersuchten globalen Rahmenabkommen finden und die die Einhaltung von Arbeitsstandards ermöglichen sollen (Kapitel 4.2). In einem zweiten Schritt werden dann die Umsetzungsprozesse untersucht, die sich auf der Grundlage der Prozessnormen in den untersuchten Fallunternehmen beobachten lassen (Kapitel 4.3). Welche Prozessnormen – so lautet hier die zentrale Frage – lösen welche Praktiken der Umsetzung durch welche Akteure aus?

Eine gute Umsetzungspraxis hat damit zwei Ansatzpunkte: zum einen die Qualität der Normen, die eine gute Umsetzung erst ermöglichen, und zum anderen die Praxis selbst, deren Qualität sich daran bemisst, ob sie die mit den Normen gegebenen Möglichkeiten auch nutzt und ausschöpft. Dabei umfasst die Umsetzung im hier verstandenen Sinne alle Praktiken, die sich auf die Einhaltung von Arbeitsstandards beziehen. Diese Praktiken weisen meist drei Schwerpunkte auf:

- die Gewinnung von Informationen zu relevanten Entwicklungen und insbesondere zu Verstößen gegen die Arbeitsstandards,
- die Verständigung mit der Unternehmensseite über diese Entwicklungen und

- die Bearbeitung von Problemen bzw. die Lösung von Konflikten.

Anhand dieser Schwerpunkte soll die praktische Wirksamkeit der Prozessnormen, also ihre Prägekraft für die Handlungen der Akteure, genauer untersucht werden. Dabei konzentrieren wir uns auf Praktiken der Steuerung und Kontrolle in den zentralen – und teilweise transnationalen – Handlungsarenen der Unternehmen.

4.1 Formen von Prozessnormen und Umsetzung

Wie andere Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitnehmervertretungen und Management auch formulieren globale Rahmenabkommen substantielle und prozedurale Normen. Letztere bezeichnen wir im Folgenden der Einfachheit halber als Prozessnormen. Während die substantziellen Normen, zu denen beispielsweise die ILO-Kernarbeitsnormen zählen, in [Kapitel 6.1](#) genauer untersucht werden, stehen hier die Prozessnormen im Vordergrund der Betrachtung. Diese beziehen sich auf die Prozesse der Umsetzung der Vereinbarungen und legen damit einen Handlungsrahmen für die Praxis globaler Rahmenabkommen fest.

Hierbei können idealtypisch zwei unterschiedliche Formen von Prozessnormen in den Vereinbarungen unterschieden werden:

- Der erste Typus definiert Normen für *Reaktionen auf Anlässe*. Hier werden die Umsetzungsprozesse durch Informationen über Verstöße aktiviert, d.h. ohne Meldung von Verstößen finden keine Umsetzungsaktivitäten statt. Entscheidend ist also eine Aufdeckung der Verstöße, die entweder ad hoc erfolgen kann – also etwa auf der Grundlage von Meldungen aus betroffenen Betrieben durch die Gewerkschaften – oder durch systematische Verfahren wie Beschwerdesysteme, die es Arbeitnehmer*innen ermöglichen, sich möglichst anonym zu melden.
- Beim zweiten Typus, der *systematischen Umsetzung*, werden Prozesse eingeführt, die unabhängig von konkreten Anlässen ablaufen und deren Ziel vor allem darin besteht, die Einhaltung der Arbeitsstandards in den Betrieben proaktiv zu unterstützen oder zu überprüfen, statt nur auf Meldungen zu warten. Dazu gehören beispielweise regelmäßige Betriebsbesuche oder Auditierungen vor Ort, aber auch der Aufbau von Strukturen und Kapazitäten vor Ort einschließlich der Schaffung bzw. Stärkung lokaler Arbeitnehmervertretungen.

Freilich können beide Idealtypen auch in Mischformen vorkommen. Dies gilt beispielsweise für anlassbezogene Prozesse, die zwar auf individuellen Beschwerden beruhen, aber zugleich auch die Möglichkeit eröffnen, die Einhaltung der Arbeitsstandards in den betroffenen oder auch in anderen Betrieben grundsätzlich zu verbessern.

Neben der Regelsetzung für Umsetzungsprozesse enthalten die Prozessnormen ein zweites zentrales Element, nämlich die Bezugnahme auf die Ebenen und Gremien, in denen die Umsetzungsprozesse stattfinden sollen. Dies schließt die Benennung der Akteure mit ein, die die Verantwortung für die Umsetzung tragen. Auf diese Weise schaffen globale Rahmenabkommen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmervertretungen und Unternehmen, meist in Form von Steuerungs- und Monitoringgruppen auf der Zentralebene. Ist dies der Fall, werden neue Handlungsarenen in den Unternehmen institutionalisiert, die einen transnationalen Charakter haben.

Alternativ können auch etablierte Kommunikationskanäle genutzt werden. Dazu zählen bereits vorhandene transnationale Arenen wie die Sitzungen von Weltbetriebsräten oder auch Europäischen Betriebsräten. Auch die nationalen Handlungsarenen an den Hauptsitzen der Unternehmen können beteiligt sein, in deutschen Unternehmen also Konzernbetriebsräte oder Gesamtbetriebsräte einschließlich ihrer Beziehungen zu den Gewerkschaften.

Deshalb werden die Umsetzungsprozesse im Folgenden auch im Zusammenhang mit den Handlungsarenen analysiert. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie diese in der Praxis genutzt werden und ob es eine Rolle spielt, ob für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen neue oder bereits bestehende Arenen vorgesehen sind.

Unsere Analyse steht im Kontext des in [Kapitel 3.1.2](#) formulierten Befunds, dass sich die Verbreitung und die Qualität der Prozessnormen in den globalen Rahmenabkommen im Zeitverlauf insgesamt deutlich verbessert hat. Allerdings sagt dieser Befund noch wenig darüber aus, welche praktische Wirksamkeit diese Normen tatsächlich entfalten.

Die Analyse ist in zwei Schritte unterteilt: In einem ersten Schritt werden die Vereinbarungsnormen in den Fallunternehmen rekonstruiert ([Kapitel 4.2](#)), in einem zweiten Schritt werden die praktischen Umsetzungsprozesse eingehender analysiert ([Kapitel 4.3](#)). Dabei stehen die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer*innen im Zentrum des Interesses, da wir einen Einblick in ihre positiven Einflusspotenziale auf die Entwicklung der Arbeitsstandards geben wollen. Der Beitrag des Managements wird hier als Kontextvariable für die Handlungen der Arbeitnehmerseite betrachtet und in [Kapitel 8.1.3](#) behandelt.

Die Initialisierung und Erstverhandlung der Vereinbarungen sowie eventuelle Nachverhandlungen bleiben hier ausgeklammert, es sei denn, daraus erwachsen unmittelbare Fragen für die Umsetzung der Prozessnormen auf der Zentralebene der Unternehmen. Ausschlaggebend dafür ist für uns neben dem Umstand, dass die Ersteinführung teilweise schon mehr als 20 Jahre zurückliegt, dass wir in den Fallanalysen die Prozesse der Umsetzung auf Zentralebene mit Bezug auf Informationen über Verstöße, Kontrollen, Konflikte und Problemlösungen in den Vordergrund stellen wollen. Hierzu greifen wir auf die gegenwartsbezogenen Darstellungen in den Interviews zurück.

4.2 Die Prozessnormen in den Fallunternehmen

4.2.1 Vier Typen von Prozessnormen

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

Zwar können auch Letztere einen transnationalen Charakter aufweisen, sofern Europäische Betriebsräte oder Weltbetriebsräte in den Unternehmen existieren und mit den Abkommen befasst sind; allerdings ist in diesem Fall – im Unterschied zu neu konstruierten Handlungsarenen – nicht die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen der Hauptzweck dieser Gremien. Daraus leiten sich vier analytische Typen von Prozessnormen ab. Die in den Rahmenabkommen der Fallunternehmen empirisch vorfindbaren Prozessnormen lassen sich dreien dieser analytisch zu unterscheidenden vier Normtypen zuordnen (siehe Tabelle 5).

In unserem Untersuchungssample konnten wir keine Fälle identifizieren, in denen systematische Normen von vorhandenen Gremien umgesetzt werden sollen. Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass die Zuordnungen nicht immer eindeutig zu treffen sind, weil insbesondere in den jüngeren Vereinbarungen teilweise anlassbezogene und systematische Prozesse miteinander verknüpft werden. Die verschiedenen Typen und die fallbezogenen Differenzierungen werden im Folgenden näher beschrieben.

Tabelle 5

Prozessnormen der untersuchten globalen Rahmenabkommen

	anlassbezogen	systematisch
Umsetzung in vorhandenen Handlungsarenen	Kabel Konstruktion Maschine Metall	—
Umsetzung in neuen transnationalen Handlungsarenen	Anlage Elektronik Papier Stahl	Chemie Handel Holz Verbund

Quelle: eigene Darstellung

4.2.2 Anlassbezogene Normen in den vorhandenen Arenen

Konstruktion

Ein Extremfall unverbindlich gehaltener anlassbezogener Prozessnormen ist *Konstruktion*. Die Vereinbarung ist knapp gehalten; sie umfasst wenig mehr als eine Druckseite. Prozessnormen im engeren Sinne finden sich darin lediglich in folgenden Punkten:

- Die drei Unterzeichner auf der Arbeitnehmerseite – die Building and Wood Workers’ International (BWI) als globaler Gewerkschaftsverband, die deutsche IG BAU und der Gesamtbetriebsrat des Unternehmens – verpflichten sich, das Unternehmen bei der Einhaltung der vereinbarten Standards zu unterstützen.
- Zuwiderhandlungen sollen dem Vorstand durch die Unterzeichner oder durch Unternehmen mit Vertragsbindung zu *Konstruktion* berichtet werden; der Vorstand soll die Vorgänge untersuchen und geeignete Maßnahmen zur Lösung der Probleme entwickeln.
- Das Unternehmen verpflichtet sich, die Beschäftigten mündlich oder schriftlich über das globale Rahmenabkommen zu informieren.
- Interpretationsfragen zur Anwendung des Abkommens werden im Einzelfall gemeinsam geklärt.

Das globale Rahmenabkommen enthält damit – abgesehen von den Informationspflichten – kaum Prozessnormen für die Kontrolle und Einhaltung der Umsetzung der vereinbarten Standards. Die einzige Norm, die dazu formu-

liert ist, bezieht sich auf die Ad-hoc-Behandlung von Verstößen, die dem Vorstand vorgelegt werden sollen, damit er sie bearbeiten kann. Die Rolle der Gewerkschaften beschränkt sich darauf, Verstöße zu melden und Interpretationsfragen bei der Anwendung des Abkommens mit dem Management zu klären. Wer aber wie mit Verstößen umzugehen hat, bleibt ungeklärt.

Kabel

Ähnlich ist der Charakter der Prozessnormen des globalen Rahmenabkommens bei *Kabel*. Dort ist das Abkommen laut Vereinbarungstext in eine „konstruktive, kooperative Konfliktbewältigung“ eingebettet. Die einzige echte Prozessnorm lautet, dass die Umsetzung und die Einhaltung der Grundsätze Bestandteil des Berichts und der Beratung in den jährlichen Sitzungen des Europäischen Betriebsrats sind. Damit wird die Steuerung der Prozesse des globalen Rahmenabkommens an den Europäischen Betriebsrat als bereits bestehende transnationale Handlungsarena delegiert.

Allerdings existiert bei *Kabel* auch ein anlassbezogenes Beschwerdesystem, das auf einer Gesamtbetriebsvereinbarung zwischen dem Gesamtbetriebsrat und der zentralen Unternehmensleitung beruht. Dabei handelt es sich um eine geschützte Plattform, die bei einem externen Anbieter angesiedelt ist und auf der die Beschäftigten Hinweise auf Geldwäsche, Betrug, Interessenkonflikte oder anderes eingeben können, und zwar sowohl anonym als auch namentlich.

Maschine

Wie bei *Kabel* ist auch bei *Maschine* der Europäische Betriebsrat als zentraler Akteur auf Arbeitnehmerseite und damit der Austausch auf europäischer Ebene als Handlungsarena für das globale Rahmenabkommen festgelegt. Laut Vereinbarung sollen die Inhalte des Abkommens in das interne Managementsystem integriert und Zulieferer durch adäquate Kanäle über diese Inhalte informiert werden. Zudem soll der Europäische Betriebsrat über Fälle informiert werden, die nicht lokal gelöst werden können. Weitere Details dazu sind in der Regelung nicht zu finden, auch die Art des Einbezugs des Europäischen Betriebsrats und seine Rolle bei der Konfliktlösung werden nicht expliziert.

Metall

Im Fall von *Metall* schließlich ist neben IndustriALL und dem deutschen Konzernbetriebsrat auch der Weltbetriebsrat Mitunterzeichner des Abkommens. Damit wird hier ebenfalls ein vorhandener transnationaler Akteur für

die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens genutzt. Ähnlich wie die anderen Vereinbarungen dieses Typs bleiben die Prozessnormen des Abkommens aber vage.

Informationen zum Stand der Umsetzung sollen bei *Metall* zum einen durch eine unternehmensinterne Einheit im Rahmen von Auditierungsverfahren zusammengetragen und geprüft werden. Zum anderen haben individuelle Arbeitnehmer*innen durch eine Hotline die Möglichkeit, auf Missstände hinzuweisen. Die Arbeitnehmervertretung ist allerdings laut Abkommen allerdings nur insofern in die Implementierung miteinbezogen, als ein regelmäßiger Austausch mit dem Weltbetriebsrat vorgesehen ist.

4.2.3 Anlassbezogene Normen mit neuen transnationalen Arenen

In den Abkommen, in denen neue transnationale Handlungsarenen etabliert werden, ist eine deutliche Ausweitung der Prozessnormen gegenüber den im vorherigen Abschnitt vorgestellten Fällen zu beobachten. Dies gilt vor allem für die beiden Fälle mit jüngeren Abkommen, *Stahl* und *Anlage*, die große Gemeinsamkeiten aufweisen. Beide zeichnen sich dadurch aus, dass ein eigenes Steuerungsgremium zur Umsetzung des globalen Rahmenabkommens eingerichtet wurde.

Stahl

Bei *Stahl* werden für die Meldungen von Verstößen verschiedene Beschwerdekanaäle aufgeführt, zum einen in Form von Ansprechpartner*innen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vor Ort, zum anderen in Form einer zentralen E-Mail-Adresse, die für Beschwerden oder die Meldung von Verstößen genutzt werden kann. Konflikte sollen in einem zweistufigen Verfahren gelöst werden: in erster Instanz durch die verantwortliche Geschäftsführung bzw. den Vorstand, in zweiter Instanz durch den Personalvorstand im Austausch mit dem Steuerungsgremium, das im globalen Rahmenabkommen verankert ist.

Das Steuerungsgremium setzt sich aus dem Vorsitz des Konzernbetriebsrats und den zwei stellvertretenden Vorsitzenden, dem Vorsitz des Europäischen Betriebsrats, dem Konzernbetreuer bzw. der Konzernbetreuerin der IG Metall und einem Vertreter bzw. einer Vertreterin von IndustriALL zusammen. Zudem können im Einvernehmen mit dem Unternehmen Gäste hinzugezogen werden. Der Personalvorstand unterrichtet das Steuerungsgremium mindestens einmal im Jahr zu Umsetzung und Einhaltung des Ab-

kommens und zu gemeldeten Verstößen, die nicht vor Ort beigelegt werden konnten und für die das Gremium dann Lösungen vorschlagen kann.

Außerdem kann das Gremium einmal im Jahr mit oder auch ohne Anlass Betriebe in einem ausgewählten Land besuchen, um sich dort ein systematischeres Bild von den Arbeitsbedingungen zu machen. Diese Möglichkeit der Standortbesuche weist über den idealtypischen Anlassbezug hinaus, weil die Umsetzung des Rahmenabkommens im Rahmen solcher Besuche beleuchtet wird, ohne dass es vorab zu einer Meldung über Verstöße gegen das Abkommen gekommen sein muss.

Anlage

Diese Einschätzungen gelten auch für das globale Rahmenabkommen von *Anlage*, das weitgehend deckungsgleich mit dem von *Stahl* ist. Anders als bei *Stahl* gibt es hier allerdings ein onlinebasiertes Meldesystem für mögliche Verstöße. Wie das Steuerungsgremium bei *Stahl* können die Arbeitnehmervertreter*innen bei *Anlage* einmal pro Jahr Standortbesuche durchführen.

Papier

Im Fall von *Papier* beschreibt das globale Rahmenabkommen ein mehrstufiges Verfahren für den Umgang mit Verstößen gegen die im Abkommen benannten Arbeitsstandards. Im Zentrum des Verfahrens stehen die Gewerkschaften, in diesem Fall der globale Gewerkschaftsverband IndustriALL und die Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens als Unterzeichner des Abkommens.

Betroffene Beschäftigte oder die lokale Gewerkschaft sollen sich zunächst an die lokale Standortleitung wenden. Wenn die Angelegenheit mit dieser nicht geklärt werden kann, thematisiert die zuständige nationale Gewerkschaft sie in einem zweiten Schritt bei der Personalabteilung auf der Ebene des Geschäftsbereichs oder der regionalen Ebene. Bleibt die Angelegenheit auch dort ungelöst, ist sie an IndustriALL und die Gewerkschaft am Hauptsitz weiterzuleiten, die den Vorgang dann bei der Unternehmensleitung zur Sprache bringen. Arbeitnehmervertretungen und Unternehmensleitung bilden zusammen eine Steuerungsgruppe, die sich mit der Umsetzung der Vereinbarung befassen soll.

Elektronik

Auch bei *Elektronik* dominiert der Anlassbezug: Über die internen Kanäle können Beschwerden vorgebracht werden, auf die entsprechend zu reagieren ist, wenn keine Abhilfe vor Ort möglich ist. Den Fällen *Anlage* und *Stahl*

nicht unähnlich, ist bei *Elektronik* zudem die Einrichtung einer Verhandlungsdelegation vorgesehen, die von den Betriebsratsgremien (Gesamtbetriebsrat, Konzernbetriebsrat) geleitet wird und an der die zuständige Gewerkschaft am betroffenen Standort ausdrücklich beteiligt sein kann. Die Aufgabe der Delegation besteht in der Verfolgung von ernsthaften Beschwerden und dem regelmäßigen Austausch mit der Unternehmensseite an jeweils festzulegenden Standorten.

4.2.4 Systematische Prozessnormen mit neuen transnationalen Arenen

Der dritte empirisch vorfindbare Typus von Regulierung liegt in vier Fällen des Untersuchungssamples vor, bei denen systematische Umsetzungsprozesse mit der Konstruktion neuer transnationaler Handlungsarenen verbunden und die globalen Rahmenabkommen sehr heterogen angelegt sind.

Holz

Die Vereinbarung von *Holz* umfasst kaum mehr als zwei Druckseiten. Dabei stehen vor allem zwei zentrale Prozessnormen im Vordergrund. Die erste Norm betrifft den Monitoringprozess, der von einem Steuerungsgremium umgesetzt werden soll, das sich aus Vertreter*innen des Unternehmens und der Gewerkschaften BWI und IG Metall zusammensetzt; die zweite Norm betrifft die Treffen dieses Gremiums.

Zentrale Aufgabe des Steuerungsgremiums ist die Implementierung des Abkommens in den Produktions- und Vertriebsgesellschaften, die mindestens einmal in zwei Jahren durch ein vom Steuerungsgremium durchgeführtes Audit kontrolliert werden. In den Auditierungsprozess können ausdrücklich auch die lokalen Gewerkschaften vor Ort miteinbezogen werden. Den Mitgliedern des Gremiums sind alle für die Auditierung erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen; das Unternehmen übernimmt die Kosten für die Audits.

Die Treffen des Steuerungsgremiums, so die zweite Prozessnorm, sollen mindestens einmal jährlich am Hauptsitz des Unternehmens stattfinden. Bei diesen Treffen werden Dispute besprochen, die nicht vor Ort gelöst werden konnten, und Maßnahmen zu deren Lösung ergriffen. Zudem soll die Vereinbarung verbreitet werden, indem allen Beschäftigten der Zugang zur Vereinbarung in ihrer Sprache ermöglicht wird. Die Ergebnisse der Implementierung sollen intern und extern publiziert werden.

Chemie

Auch im globalen Rahmenabkommen von *Chemie* ist die systematische Umsetzung mit der Konstruktion einer neuen transnationalen Handlungsarena verbunden. Ein Kernstück der Vereinbarung bilden die Bestimmungen zur Einrichtung eines Weltbetriebsrats – diese Verbindung von globalem Rahmenabkommen und der Gründung eines Weltbetriebsrats ist in unserem Untersuchungssample einzigartig. Diesem wird die Rolle zugewiesen, sowohl die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens zu fördern als auch Initiativen zur Ausweitung des sozialen Dialogs zu entwickeln.

Im Zentrum der Aktivitäten rund um das Abkommen steht aber das Steuerungsgremium für die Umsetzung. Dieses besteht aus Vertreter*innen des Unternehmens und von IndustriALL sowie Beschäftigtenvertreter*innen aus den Weltregionen Nordamerika, Südamerika, Europa und Asien. Das Steuerungsgremium ist nicht identisch mit dem Weltbetriebsrat, der sich formal ausschließlich aus betrieblichen Vertreter*innen der verschiedenen Weltregionen zusammensetzt, weist aber zahlreiche personelle Überschneidungen auf.

Bezüglich der Umsetzung und Überwachung weist das Abkommen von *Chemie* zwei Bestimmungen auf. Erstens wird eine Liste mit Beschreibung von Leistungsindikatoren definiert – darunter Gesundheit und Sicherheit, Beschäftigte und sozialer wie gesellschaftlicher Dialog, Beziehung zu Zulieferern –, auf deren Grundlage die jährliche Prüfung der Einhaltung des Abkommens erfolgen soll.

Zweitens wird die Möglichkeit des Monitorings der Arbeitsbedingungen durch jährliche Standortbesuche des Steuerungsgremiums eröffnet. An diesen Standortbesuchen können auch Vertreter*innen der lokalen Gewerkschaft und Beschäftigte vor Ort beteiligt werden. Ähnlich wie bei *Holz* sind damit auch bei *Chemie* Gewerkschaften und Belegschaftsvertreter*innen aktiv in die Monitoringpraktiken zum globalen Rahmenabkommen miteinbezogen.

Zusätzlich wird einmal jährlich ein weiterer Standortbesuch im Rahmen des Abkommens durchgeführt, der sich auf den Bereich Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit konzentriert. Somit werden bei *Chemie* insgesamt zweimal jährlich Standortbesuche durchgeführt.

Verbund

Verbund ist der Fall in unserem Sample, der mit dem „sozialen Dialog“ kein globales Rahmenabkommen, sondern eine alternative Vereinbarungsform zu Arbeitsstandards aufweist. Der Geltungsbereich des sozialen Dialogs um-

fasst alle Länder Südamerikas mit Standorten des Unternehmens, wobei zwei Formen unterschieden werden: der „nationale Dialog“ für Brasilien und der „regionale Dialog“ für Lateinamerika.

Der nationale soziale Dialog setzt sich aus Vertreter*innen der Unternehmensseite und einem Ausschuss des übergewerkschaftlichen Zusammenschlusses der Arbeitnehmer*innen von *Verbund* in Brasilien zusammen. Dieses Gremium, das sich mit Unternehmensfragen auf nationaler Ebene befasst, soll in einem Turnus von acht Monaten über die soziale und wirtschaftliche Situation unterrichtet werden.

Der regionale soziale Dialog für Lateinamerika ist auf übernationaler Ebene angesiedelt und setzt sich Vertreter*innen des Unternehmens und der Regionalen Kooperation des Netzwerks der Arbeitnehmer*innen (CRTB) zusammen. Letztere besteht aus maximal zwei Vertreter*innen pro Land und wird alle zwei Jahre gewählt.

Neben dem nationalen und dem regionalen Sozialdialog besteht die Regelung, dass in jedem zweiten Jahr ein erweiterter Dialog stattfindet, an dem Vertreter*innen des deutschen Betriebsrats, des Vorstands der IG BCE, des globalen Gewerkschaftsverbands IndustriALL und der Leitung Human Resources des Konzerns teilnehmen. Fragen, die auf den jeweiligen Ausgangsebenen – lokal oder national – nicht gelöst werden konnten, können auf die jeweils höhere Ebene – national, regional – verlagert werden. Im Vorfeld der Sozialdialoge wird den Arbeitnehmervertreter*innen ein zusätzlicher Tag zum Informationsaustausch und zur Vorbereitung der Sitzungen gewährt.

Handel

Während die Vereinbarung von *Verbund* damit eine breite Palette von Akteuren vom deutschen Betriebsrat bis zum globalen Gewerkschaftsverband miteinbezieht, steht Letzterer als Vertragspartei bei *Handel* eindeutig im Zentrum der Prozesse. Neben der Unternehmensseite ist IndustriALL zentraler Akteur im transnationalen Steuerungsgremium, das durch das globale Rahmenabkommen von *Handel* begründet wird.

Wie die Vereinbarung bei *Verbund* beschreibt auch die Vereinbarung von *Handel* ausführliche Prozessnormen und bezieht sich dabei zugleich auf ein Trainings- und Entwicklungsprogramm, das die Kompetenzen der Zulieferer zur Einhaltung sozialer Standards verbessern soll. Eine zentrale Prozessnorm ist die Vorgabe für das Unternehmen und den Gewerkschaftsverband, eine gemeinsame Strategie zur Umsetzung des globalen Rahmenabkommens zu entwickeln.

Nach der Entwicklung dieser Strategie in gemeinsamen Workshops sollen zweimal jährlich Treffen des Steuerungsgremiums stattfinden, um über den Stand der Umsetzung zu beraten. In diesem Rahmen können die Parteien gemeinsame nationale Arbeitsgruppen aus Vertreter*innen des Unternehmens und der Mitgliedsgewerkschaften einrichten, die die Umsetzung der Strategie in einzelnen Ländern begleiten und fördern; die Kosten dafür übernimmt das Unternehmen. Dieses gibt IndustriALL auch Informationen zur Lieferkette und ermöglicht den Zugang zu den Fabriken. IndustriALL informiert die Mitgliedsgewerkschaften über das globale Rahmenabkommen.

Bei Verstößen gegen das Abkommen sichern sich die beiden Vertragspartner gegenseitige Information zu; zur Bearbeitung von Verstößen sollen gemeinsame Initiativen entwickelt werden. Sollte es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung kommen, können sie vereinbaren, die ILO als Mediator und Schlichter einzuschalten.

4.2.5 Zusammenfassung

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die zentralen Prozessnormen in den untersuchten globalen Rahmenabkommen.

Tabelle 6

Prozessnormen in den Untersuchungsfällen

Anlassbezogene Normen in den vorhandenen Arenen

Kabel	<ul style="list-style-type: none"> – jährlicher Bericht an den Europäischen Betriebsrat über die Einhaltung – keine weiteren Prozessnormen – Verbindung zum Beschwerdesystem (bereits durch Gesamtbetriebsvereinbarung etabliert)
Konstruktion	<ul style="list-style-type: none"> – Meldung von Verstößen durch die Unterzeichner des Abkommens – keine weiteren Prozessnormen
Maschine	<ul style="list-style-type: none"> – Bericht an den Europäischen Betriebsrat (bei Verstößen, die nicht lokal gelöst werden konnten) – Aufnahme der Verpflichtungen in das Managementsystem
Metall	<ul style="list-style-type: none"> – Aufnahme in Auditierungsverfahren des Unternehmens – Hotline für Beschäftigte – zweistufiges Verfahren – regelmäßige Berichterstattung im Weltbetriebsrat

Anlassbezogene Normen mit neuen transnationalen Arenen

Anlage	<ul style="list-style-type: none"> – Online-Beschwerdesystem – zweistufiges Verfahren – Steuerungsgremium – regelmäßige Berichterstattung und Erörterung – Standortbesuche – Arbeits- und Gesundheitsausschüsse vor Ort
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> – Beschwerdesystem – Verhandlungsdelegation – regelmäßige Konsultation an verschiedenen Standorten – lokale Umsetzungsvereinbarungen
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – mehrstufiger Prozess – Steuerungsgremium – regelmäßige Überprüfung
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – Beschwerdesystem – zweistufiges Verfahren – Steuerungsgremium – regelmäßige Berichterstattung und Erörterung – Standortbesuche

Systematische Prozessnormen mit neuen transnationalen Arenen

Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium – regelmäßige Überprüfung der Leistungsindikatoren – regelmäßige Standortbesuche – Bestimmungen zur Einrichtung eines Weltbetriebsrat
Handel	<ul style="list-style-type: none"> – gemeinsame Strategie – Steuerungsgremium – gemeinsame Lösung bei Verstößen – Schlichtung mit Einbezug der ILO – Trainingsprogramm für Zulieferer
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – regelmäßiges gemeinsames Monitoring der Standorte – Steuerungsgremium – regelmäßige Berichterstattung und Erörterung
Verbund	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialdialog auf nationaler, regionaler und transnationaler Ebene – Gewerkschaftsnetzwerke – regelmäßiger Dialog mit der Unternehmensleitung

Quelle: eigene Darstellung

4.3 Die Umsetzungspraxis der Vereinbarungen

Wie werden die Prozessnormen aus den globalen Rahmenabkommen in den Fallunternehmen praktisch umgesetzt? Welche Handlungspraktiken schließen sich daran an? Diese Fragen werden im Folgenden getrennt nach den drei vorgefundenen Typen von Prozessnormen untersucht.

4.3.1 Umsetzung anlassbezogener Normen in den vorhandenen Arenen

Die Abkommen, die anlassbezogene Normen formulieren, ohne dabei neue Handlungsarenen einzuführen, weisen insgesamt eine schwache Umsetzungspraxis auf; die praktische Wirksamkeit der Rahmenabkommen ist gering.

Konstruktion

Der Extremfall für eine schwache Umsetzungspraxis in unserem Sample ist der Fall *Konstruktion*. Das Fehlen eindeutiger Prozessnormen ist der Umsetzungspraxis deutlich anzumerken, deren wohl wichtigstes Merkmal darin besteht, dass eine regelmäßige Kontrolle oder Beratung zur Einhaltung der Mindestarbeitsnormen nicht existiert. Stattdessen finden sich Ad-hoc-Initiativen, die singulären Charakter haben und rein fallbezogen sind.

Auch für die fallbezogene Praxis gibt es kein eindeutiges Handlungsskript; vielmehr ist sie stark von den Handlungsbedingungen abhängig, die variieren können. Beschwerden und Verstöße werden meist über den globalen Gewerkschaftsverband BWI an die deutsche IG BAU herangetragen. Konkret läuft dieser Prozess so ab, dass eine lokale Gewerkschaft eine Beschwerde oder die Information über einen Verstoß an die BWI richtet, die den Sachverhalt dann wiederum an die IG BAU übermittelt. Diese nimmt dann eine Einschätzung vor, ob der Fall relevant und weiter zu verfolgen ist.

Auch die Bewertung eines Falls und der weitere Umgang damit folgen keiner einheitlichen Prozedur. Klar ist zunächst nur, dass die IG BAU eine gute Informationsgrundlage erwartet, um mit dem Management ins Gespräch kommen zu können. Dabei gilt aber, dass die Gewerkschaft jeden Fall in den Gesamtkontext ihrer Unternehmenspolitik stellt und mit anderen von ihr verfolgten Prozessen oder Forderungen abgleicht:

„Ja, also das ist natürlich eine Abwägungsfrage, die mit anderen Anliegen abgewogen werden muss, die man an das Unternehmen hat. Sagen wir mal so: Wenn man jetzt in der Endphase einer Tarifrunde ist und irgendwie dies und

das ansteht, dann ist es jetzt nicht so, dass man einen Einzelfall da platzieren würde. Ja, ist natürlich auch eine Schwäche, aber sagen wir mal reale Unternehmenspolitik.“ (Konstruktion, Headquarter, Interview 1)²

Dabei ist aus Sicht der Gewerkschaft auch von Bedeutung, ob ein lokaler Arbeitskonflikt internationale Aufmerksamkeit auf sich zieht, denn dies stellt für die Akteure am Hauptsitz des Unternehmens einen Anlass dar, den Fall vorzubringen und mögliche andere Interessen hintanzustellen.

Metall

Bei *Metall* ist eine aktivere Praxis zu verzeichnen. Dies liegt aber nur bedingt im globalen Rahmenabkommen und seinen Prozessnormen begründet, die wenig Ansatzpunkte für die Umsetzung bieten. Die eigentlichen Gründe sind die CSR-Strategie des Unternehmens und die aktivere Rolle des deutschen Konzernbetriebsrats, der auf Arbeitnehmerseite im Zentrum der Umsetzungspraxis steht – und mit ihm die nationale Handlungsarena am Hauptsitz des Unternehmens. Der Weltbetriebsrat als Mitunterzeichner der Vereinbarung ist für die Umsetzung zwar ebenfalls von Bedeutung, hat aber in der Praxis eher die Funktion einer transnationalen Informationsarena; das eigentliche Handlungszentrum ist der Konzernbetriebsrat.

Im Rahmen des CSR-Monitorings und Reportings, das durch die Abteilung Corporate Compliance durchgeführt wird, werden auch Aspekte der Umsetzung abgefragt und unter Umständen vor Ort überprüft. Diese Aktivitäten, die hauptsächlich durch das Unternehmen durchgeführt werden, können mit einer Teilnahme des Konzernbetriebsrats an den Audits einhergehen, die aber sporadischer Natur ist:

„Genau, und im Zweifel schicken wir nämlich tatsächlich auch jemanden zum Audit dahin. Ja, der darf sich das mal anschauen oder von uns geht ja auch ab und zu jemand runter und oft ist es auch ein Vermitteln.“ (Metall, Europäischer Betriebsrat)

Die Arbeitnehmervertretung spielt bei etwaigen Verstößen gegen die Normen des globalen Rahmenabkommens vor allem im Eskalationsprozess eine Rolle. Kommt es zu solchen Verstößen, wird der deutsche Konzernbetriebs-

2 Die Angaben geben jeweils den Organisationszusammenhang (z. B. Konstruktion) und die Ebene der Perspektive (z. B. Headquarter, Standort, transnationales Gremium) der befragten Person wieder. Falls es sich um einen Vertreter bzw. eine Vertreterin des Managements handelt, wird dies bei den Interviewzitatoren entsprechend ausgewiesen; keine Angabe bedeutet, dass es sich um einen Vertreter bzw. eine Vertreterin der Beschäftigtenseite handelt. Wenn mehrere Interviews auf der jeweiligen Ebene geführt wurden, wird dies durch die Nummerierung gekennzeichnet (siehe Kapitel 3.3).

rat direkt von den lokalen Gewerkschaften oder durch Vermittlung der deutschen Gewerkschaft bzw. des globalen Gewerkschaftsverbands in Kenntnis gesetzt. Der Konzernbetriebsrat ist es auch, der den weiteren Prozess vorantreibt, indem er zunächst die unterschiedlichen Perspektiven zusammenträgt und sich dann an das zentrale Management wendet:

„Na ja, es ist so, dass die Fälle in der Regel eigentlich immer bei uns ankommen, und wir versuchen natürlich erst mal zu klären, um was es geht. Und dann, wenn wir uns ein Bild gemacht haben, gehen wir in der Regel auch auf den HR-Bereich oder den Einkauf zu. [...] Dann werden die aktiv und dann tauscht man eben die Informationen aus und guckt: Wie sind die Standpunkte? Und in der Regel kommen wir dann eigentlich schon auch immer auf eine Lösung.“ (Metall, Europäischer Betriebsrat)

Die zentrale Rolle des Konzernbetriebsrats von *Metall* ist Ausdruck der Bedeutung der vorhandenen nationalen Handlungsarenen für die Umsetzungspraxis, die sich im Anschluss an die vagen Prozessnormen des Abkommens entwickelt hat. Die Rolle des Weltbetriebsrats ist hingegen deutlich schwächer und bezieht sich vor allem auf Informationsprozesse. Dies gilt zum einen für die jährlichen Berichte des Vorstands über Entwicklungen im Kontext des globalen Rahmenabkommens, die vor dem Konzernbetriebsrat wie auch vor dem Europäischen Betriebsrat und dem Gesamtbetriebsrat gehalten werden.

Zum anderen kann der Weltbetriebsrat aber bei Verstößen auch eine aktive Rolle als Informationsquelle spielen. In diesem Zusammenhang beschreibt ein Vertreter von IndustriALL einen Konfliktfall, der im Weltbetriebsrat zur Sprache gebracht wurde und dann zusammen mit der HR-Abteilung, der Abteilung Compliance, dem deutschen Betriebsrat und dem globalen Gewerkschaftsverband gelöst wurde:

„Dann heißt das, es wird eine Taskforce gebildet, jemand aus HR, jemand von Compliance, jemand aus dem Betriebsrat und in dem Fall dann der Partner IndustriALL. [...] Und dann war auch ziemlich schnell klar, wir fahren nach [Standort] und gucken uns die Sache vor Ort an und reden da mit dem Management.“ (Metall, globaler Gewerkschaftsverband)

Solche Aktivitäten der Arbeitnehmervvertretungen sind jedoch auf wenige Ausnahmen beschränkt. Die Arbeitnehmerseite betont, dass das globale Rahmenabkommen innerhalb des Unternehmens eher wenig genutzt werde, und das Management ist der Meinung, dass es aufgrund der anspruchsvollen CSR-Maßnahmen wenig Zusatznutzen verspreche.

Die praktische Wirksamkeit der Vereinbarungen von *Maschine* und *Kabel* liegt zwischen den beiden betrachteten Fällen. Zwar finden sich mehr Anzeichen für eine praktische Wirksamkeit der globalen Rahmenabkommen als bei *Konstruktion*, aber die Kontinuität der Unternehmensaktivitäten fehlt und die transnationale Vernetzung der Arbeitnehmerseite ist weniger stark ausgeprägt als bei *Metall*.

Maschine

Ähnlich wie bei *Metall* ist das globale Rahmenabkommen auch bei *Maschine* eng in die CSR-Aktivitäten des Unternehmens integriert, und auch hier gibt es eine vom globalen Rahmenabkommen unabhängige transnationale Arena in Form eines Welttreffens der Arbeitnehmervertreter*innen des Unternehmens. Dieses findet jedoch nur alle vier Jahre statt und kann deshalb keine so starke transnationale Unterstützung entfalten wie der Weltbetriebsrat bei *Metall*.

Wie bei *Metall* führt auch *Maschine* eine Vielzahl von CSR-Maßnahmen durch, so den Aufbau eines Compliance-Systems, über das die Arbeitnehmervertreter*innen informiert werden. Die Anforderungen des globalen Rahmenabkommens werden aus Sicht der Akteure bereits in diesem Rahmen umgesetzt, sodass das Abkommen selbst eine eher untergeordnete Rolle spielt.

Allerdings trifft die Haltung, dass die Integration in CSR-Maßnahmen für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens ausreiche, auch auf Kritik. So wird von Arbeitnehmerseite angemerkt, dass die Arbeitnehmervertretungen nicht in das System der CSR eingebunden seien und das Unternehmen von sich aus letztlich nicht mehr unternehme, als gesetzlich gefordert:

„Da ist, glaube ich, noch [...] deutlich Potenzial nach oben. Man muss schon ehrlich sagen, was das Unternehmen nicht aus seiner eigenen Überzeugung heraus machen möchte oder wozu es gesetzlich nicht verpflichtet ist, das ist on top extrem schwierig.“ (Maschine, Europäischer Betriebsrat)

Die Thematisierung von Problemen mit Arbeitsstandards erfolgt in diesem Rahmen hauptsächlich fall- und anlassbezogen, wobei der deutsche Konzernbetriebsrat und mit ihm die nationale Handlungsarena am Hauptsitz des Unternehmens im Zentrum der Prozesse steht. Dabei geht es um Meldungen von Betroffenen, die beim deutschen Betriebsrat oder bei der IG Metall eingehen; dies seien allerdings wenige und nur selten gravierende Fälle.

Neben dem fallbezogenen Vorgehen bilden die vierjährigen Welttreffen der Arbeitnehmervertreter*innen eine zweite Informationsquelle zu Arbeitsstandards. Allerdings hat dies nicht – oder noch nicht – zur Entwicklung

eines stabilen Netzwerks geführt, das das fallbezogene Beschwerdeverfahren stärken könnte. Verantwortlich dafür ist der große zeitliche Abstand zwischen den Welttreffen, der eine kontinuierliche Kommunikation und die Vertrauensbildung erschwert:

„Du musst einfach auch für eine Kontinuität sorgen. Und wenn du dich alle drei bis vier Jahre triffst und wenn man sich dann anguckt, wie fluktuativ diese Rollenbesetzungen im Ausland sind, da hatten wir bis auf China und Japan bei fast keinem Land, dass jemand mal zweimal da war.“ (Maschine, Europäischer Betriebsrat)

Kabel

Bei *Kabel* schließlich ist der Europäische Betriebsrat formal für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens mitverantwortlich. Allerdings beschränkt sich die Umsetzung auf dieser Ebene auf ein jährliches Review mit dem Management, in dessen Rahmen das Management die Zahl und die Art der gemeldeten Fälle sowie die Relevanz und die durchgeführten Maßnahmen vorstellt. Eine Bearbeitung und Lösung von Problemen finden hier nicht statt.

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Bedeutung des Rahmenabkommens durch das Beschwerdesystem überlagert wird, das als Gesamtbe-

Tabelle 7

Aktivitäten bei Anlassbezug in den vorhandenen Arenen

Kabel	<ul style="list-style-type: none"> – Überlagerung durch internes Beschwerdesystem – nationales Handlungsfeld am Hauptsitz dominiert
Konstruktion	<ul style="list-style-type: none"> – Ad-hoc-Problemlösungen – nationales Handlungsfeld am Hauptsitz dominiert, dort strategische Abwägungen der Gewerkschaft
Maschine	<ul style="list-style-type: none"> – Integration des Monitorings in die CSR – Ad-hoc-Problemlösungen – nationales Handlungsfeld am Hauptsitz dominiert – Welttreffen der Arbeitnehmervertreter*innen (noch) schwach etabliert
Metall	<ul style="list-style-type: none"> – Integration des Monitorings in die CSR – Ad-hoc-Problemlösungen – nationales Handlungsfeld am Hauptsitz dominiert – Weltbetriebsrat als Informationsgremium

Quelle: eigene Darstellung

triebsvereinbarung eingeführt wurde und in dessen Zentrum der deutsche Gesamtbetriebsrat steht. Dementsprechend gehen die Meldungen aus dem Beschwerdesystem sowohl an das Management – und hier an die Compliance-Abteilung – als auch an den Personalausschuss des Gesamtbetriebsrats.

Die Compliance-Abteilung berichtet in den entsprechenden Gremien über die eingegangenen Meldungen, anschließend wird darüber diskutiert, wobei die Durchführung des Beschwerdesystems und die Abhilfe in den gemeldeten Fällen allein dem Management überlassen bleibt und den Arbeitnehmervertretungen nur eine passive Rolle zukommt.

Tabelle 7 fasst die zentralen Punkte der Umsetzung der globalen Rahmenabkommen in diesem Typus zusammen.

4.3.2 Umsetzung anlassbezogener Normen in neuen transnationalen Arenen

Wie gestaltet sich demgegenüber die Umsetzung anlassbezogener Normen in den Fällen, in denen die globalen Rahmenabkommen ausdrücklich neue transnationale Handlungsarenen einführen, die für die Umsetzung zuständig sind?

Papier

Im Fall von *Papier* wird diese neue Handlungsarena durch das Steuerungsgremium begründet, das durch das Abkommen entstanden ist, regelmäßig tagt und sich zur Umsetzung und etwaigen Probleme austauscht. Allerdings finden diese Treffen meist nur in größeren zeitlichen Abständen statt, wobei bei Bedarf auch häufigere Treffen möglich sind:

„I think regular meetings of this committee is about every two years, if it is normal, but if you need meetings then you have meetings.“ (Papier, Headquarter)

Das Steuerungsgremium formiert zwar eine auf der transnationalen Ebene angesiedelte Handlungsarena, ist aber ein vorwiegend von den schwedischen Gewerkschaften besetztes Gremium. Zudem sind die Verbindungen zum Europäischen Betriebsrat – obwohl Unterzeichner des Abkommens – nur schwach ausgeprägt. Zwar nimmt ein Vertreter bzw. eine Vertreterin des Europäischen Betriebsrats an den Treffen des Steuerungsgremiums teil, das Monitoring des globalen Rahmenabkommens wird aber nicht als originäre Aufgabe des Europäischen Betriebsrats begriffen.

Das Gremium agiert anlassbezogen im Falle von Verstößen, die an das Gremium herangetragen werden, indem es eine Lösung für den konkreten Fall zu finden versucht. Verstöße werden in der Regel von den lokalen bzw. nationalen Gewerkschaftsorganisationen an IndustriALL oder eine schwedische Gewerkschaft kommuniziert, die den Fall in das Steuerungsgremium einbringt. Dass ein detaillierteres Überwachungsverfahren fehlt, hängt offensichtlich auch mit dem Grundverständnis der Akteure zusammen, die das globale Rahmenabkommen als eine Grundlage betrachten, um einen Dialog zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmensseite zu etablieren, der genutzt werden kann, wenn Probleme auftauchen.

„I never needed that because if there is a problem raised to us, we do not have to look in the agreement and look what paragraph do we have to look at to make them [the management] solve this, we just tell them there is a problem with this and that, and they try to solve it. [...] We talk about problems and if there is a problem, you come to this and you come to this, so it is more of a dialogue.“ (Papier, Headquarter)

Die Fälle von *Stabl* und *Anlage* zeichnen sich im Vergleich zu *Papier* durch eine weitergehende Praxis aus, die sich auf das Beschwerdesystem und die größeren Befugnisse des transnationalen Steuerungsgremiums stützt. Analog zum Fall *Papier* sind diese Ausschüsse jedoch ebenfalls vor allem mit nationalen Interessenvertreter*innen – im Fall von *Stabl* und *Anlage* aus Deutschland – besetzt, sodass die nationalen Akteure am Hauptsitz auch hier eine zentrale Rolle in den neuen transnationalen Handlungsarenen spielen.

Stahl

Bei *Stabl* betonen die befragten Arbeitnehmervertreter*innen, dass die Problemlösung auf lokaler und nationaler Ebene im Vordergrund stehen sollte, da die auf diesen Ebenen angesiedelten Arbeitnehmervertretungen Themen wie Diskriminierung besser überblicken könnten. Lässt sich ein Problem jedoch auf lokaler oder nationaler Ebene nicht lösen, kann das Problem auf die transnationale Ebene gehoben werden, indem das Steuerungsgremium eingeschaltet wird.

Eine Beschwerde kann entweder von den Beschäftigten selbst in das Meldesystem eingegeben werden oder aber von der Interessenvertretung, falls das Problem nicht vor Ort gelöst werden kann. Daher kommt dem Beschwerdesystem eine besondere Bedeutung in Ländern zu, in denen die Interessenvertretungsstrukturen weniger stark ausgebaut oder nicht vorhanden sind, weil es den Beschäftigten ermöglicht, ihr Anliegen direkt an das Steuerungsgremium zu richten:

„Es ist natürlich auch so [...], dass auf der ganzen Welt nicht unbedingt immer Betriebsratsstrukturen bestehen. [...] Und dann hat man eben trotzdem mit Hilfe des [Steuerungsgremiums] die Möglichkeit, sein Anliegen und seine Probleme vorzubringen.“ (Stahl, Headquarter)

Die eingegangenen Fälle werden in mindestens viermal jährlich stattfindenden Präsenzveranstaltungen behandelt. Ein Austausch zwischen den Mitgliedern des Steuerungsgremiums findet auch zwischen den Sitzungen statt. Zudem können in dringenden Fällen auch außerordentliche Sitzungen einberufen werden.

Wenn Unklarheiten über den Fall bestehen, werden meist zwei parallel verlaufende Prozesse ausgelöst. Zum einen versucht das Management, weitere Informationen über den Sachverhalt einzuholen; zum anderen nehmen die Arbeitnehmervertreter*innen Kontakt mit dem Beschwerdeführer bzw. der Beschwerdeführerin auf, um abzuklären, inwiefern die Beschwerde tatsächlich Bestand hat. Die gesammelten Informationen werden dann im Steuerungsgremium zusammengetragen, sodass sich die Mitglieder ein gemeinsames Bild vom Vorfall machen können. Anschließend wird über den Fall diskutiert und weitere Maßnahmen abgeleitet. In manchen Fällen kann auch ein Standortbesuch als sinnvoll erachtet werden:

„Es kann sein, dass ein Management-Handeln ausgelöst wird, und die stellen das ab. Es kann aber auch sein, dass man sagt: ‚Gut, wir brauchen noch ein paar Informationen, woher bekommen wir die?‘ Und da kann auch mal der Schluss sein: ‚Okay, jetzt haben wir eigentlich alle Informationen, aber trotzdem noch nichts verstanden‘.“ (Stahl, Headquarter, Management, Interview 1)

Bislang fanden Standortbesuche meist in ausgewählten Ländern statt, aus denen ein Konflikt gemeldet wurde. Diese Besuche haben die Funktion, einen besseren Eindruck von der Situation vor Ort zu bekommen, Kontakt zu den Beschäftigten und den Beschäftigtenvertreter*innen herzustellen, die Bekanntmachung des Beschwerdesystems zu überprüfen und im Problemfall Druck auf das Management auszuüben sowie lokalen Gewerkschaften zu ermöglichen, Verhandlungen mit diesem zu führen.

Zudem sollen die Reisen ein Signal senden, dass sich das Management und die Arbeitnehmervertreter*innen im Problemfall kümmern. Besondere Bedeutung wird dabei dem Thema Vereinigungsfreiheit eingeräumt, da die Standortbesuche hierbei als Türöffner für die Thematik fungieren:

„Aber unsere Besuche haben dann auch immer dazu geführt, dass es auch Verbesserungen gab, dass sich dann Türen auf einmal geöffnet haben, dass man zumindest auf einmal Gespräche führen konnte. Ob das am Ende dann immer

dazu geführt hat, dass dann sofort die Gewerkschaft im Haus war und Tarifverträge abschließen konnte? Nein, das war nicht immer der Fall, aber man hat zumindest wie im Fall [osteuropäisches Land] Vereinbarungen geschlossen, um die Zusammenarbeit zu verbessern, und das ist immer der erste Schritt, um das Nächste folgen zu lassen.“ (Stahl, Headquarter, Interview 2)

Anlage

Das Verfahren bei *Anlage* ist nahezu deckungsgleich, nur ist dort noch die Praxis weniger etabliert. Anders als bei *Stahl* trifft sich das Steuerungsgremium nicht in regelmäßigen Abständen, sondern wird im Bedarfsfall einberufen, wenn es eine Beschwerde zu bearbeiten gilt:

„Also wir haben jetzt, wie gesagt, nicht so diesen festen Sitzungsturnus oder -rhythmus, wo dann jedes Quartal eine Sitzung stattfindet, sondern es ist schon fallbezogen, anlassbezogen, wenn etwas notwendig ist.“ (Anlage, Headquarter)

Auch bei *Anlage* können die Beschwerden entweder von einzelnen Beschäftigten in das Meldesystem eingegeben werden oder aber von einem Betriebsrat oder einer Gewerkschaft. In einem konkreten Fall versuchte die zuständige Gewerkschaft zunächst, den Konflikt vor Ort zu lösen. Als sich herausstellte, wie komplex der Fall ist, regte IndustriALL an, den Fall über das Beschwerdesystem zu melden:

„Das war dann so ein klassischer Fall, wo die lokale Gewerkschaft meinte: ‚Das kriegen wir alles alleine hin.‘ Dann haben wir gesagt, damit wir das systematisch machen können: ‚Stellt das bitte als Beschwerdefall ein.‘ Ist aber auch gleich ein sehr komplexer Fall, also wo wirklich alle möglichen Sachen dranhängen.“ (Anlage, globaler Gewerkschaftsverband)

Die Interessenvertretungen bei *Anlage* sehen die nationale Zusammensetzung des Steuerungsgremiums kritisch und haben sich darauf verständigt, die transnationale Handlungsarena durch einen stärkeren Einbezug anderer Interessenvertretungen auszubauen. Deshalb hat IndustriALL – unterstützt durch eine deutsche Stiftung – ein mehrjähriges Projekt mit dem Ziel aufgesetzt, die transnationale Vernetzung zu stärken und einen globalen sozialen Dialog bei *Anlage* zu etablieren. Neben der Einrichtung eines Weltbetriebs- oder Weltgewerkschaftsrats soll die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens ein wichtiger Bestandteil dieses Dialogs sein.

Momentan versuchen die Arbeitnehmervertreter*innen in einem ersten Schritt, die Gewerkschaftslandschaft bei *Anlage* zu sondieren:

„Da könnte man sich auch vorstellen, diese beiden Dinge natürlich auch miteinander zu verknüpfen. Das soll nicht nebeneinanderstehen, sondern als Bei-

spiel, dass [das Steuerungsgremium] in der Sitzung dieses Weltgremiums auch berichtet über die offenen und gelösten Fälle und gleichzeitig aber auch so etwas wie Unterrichtung, Anhörung durch das Management erfolgt. Aber das sind natürlich alles jetzt noch ungelegte Eier.“ (Anlage, globaler Gewerkschaftsverband)

Elektronik

Auch bei *Elektronik* wird das Steuerungsgremium von deutschen betrieblichen Interessenvertretungen aus Gesamt- und Konzernbetriebsrat gebildet und auch hier werden in Abstimmung zwischen Arbeitnehmerseite und zentralem Management Standortbesuche durchgeführt, die bestimmte Länderschwerpunkte setzen und im Einzelfall auch thematische Schwerpunkte verfolgen. An den Vor-Ort-Besuchen, die Betriebsbesichtigungen und direkte Gespräche mit den Beschäftigten und dem lokalen Management umfassen, sind sowohl die Verhandlungsdelegation als auch das zentrale Management beteiligt.

Sowohl das Management als auch die deutschen Betriebsräte schätzen diese Reisen als effektiv ein, da sie aus ihrer Sicht drei Zwecke erfüllen: Erstens wird dem lokalen Management die Relevanz des globalen Rahmenabkommens vermittelt und dessen Verbreitung gefördert. Zweitens sind Einblicke in lokale Realitäten möglich, die auch für die Arbeitnehmervertretung und das Management in Deutschland wichtig sind, und drittens können persönliche Verbindungen gestärkt werden. Ein typischer Nebeneffekt der Besuche ist, dass das Abkommen an den Standorten auch tatsächlich öffentlich gemacht wird:

„Immer vor dem Hinfahren, haben wir dann gelernt, jetzt haben sie schnell diese Vereinbarung veröffentlicht, die war natürlich vorher nicht bekannt geworden. Das war wie ein roter Faden, also das trug sich zu, ob wir jetzt da in Indien oder China waren, ob wir in USA waren, ob wir da in Südkorea waren.“ (Elektronik, Headquarter, Interview 1)

Systematischere Informationen etwa über einzelne Arbeitsstandards oder Kriterien des Personaleinsatzes werden bei *Elektronik* – wie auch in den Fällen *Maschine* und *Metall* – von Managementsystemen bereitgestellt. Dies schließt partiell auch die Beobachtung von Zulieferfirmen mit ein.

„Also wir haben keinen Prozess, der zentral diese Dinge dokumentiert. Ich glaube, bei den meisten Sachen, die wir geregelt haben, würde man sofort sagen, die werden eingehalten, also keine Zwangsarbeit, keine Kinderarbeit, und da gibt es ja andere Audits, aber die machen nicht wir sozusagen als HR.“ (Elektronik, Headquarter, Management)

Aktivitäten bei Anlassbezug in neuen transnationalen Arenen

Anlage	<ul style="list-style-type: none"> – Ad-hoc-Problemlösungen – Beschwerdesystem (noch) wenig genutzt – Steuerungsgremium mit Sitzungsfrequenz nach Bedarf, vom Headquarter dominiert – Vernetzung mit einem globalen Interessenvertretungsgremium avisiert
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> – Ad-hoc-Problemlösungen – Informationen durch CSR-Berichterstattung – Steuerungsgremium, vom Headquarter dominiert – Standortbesuche über den Anlassbezug hinaus – transnationales Gewerkschaftsnetzwerk als Informationsquelle
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – Ad-hoc-Problemlösungen – Steuerungsgremium mit geringer Sitzungsfrequenz, vom Headquarter dominiert – marginale Rolle des Europäischen Betriebsrats im Kontext des globalen Rahmenabkommens
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – Ad-hoc-Problemlösungen – Beschwerdesystem hilft an Standorten ohne Interessenvertretung – Steuerungsgremium mit hoher Sitzungsfrequenz, vom Headquarter dominiert – anlassbezogene Standortbesuche

Quelle: eigene Darstellung

In der Dominanz der nationalen Interessenvertretung des Hauptsitzes im Steuerungsgremium gleicht der Fall *Elektronik* dem von *Anlage*, *Papier* und *Stahl*, den drei anderen Unternehmen dieses Typus. Allerdings gibt es bei *Elektronik* durch ein transnationales Gewerkschaftsnetzwerk, das komplementär zu den Strukturen des globalen Rahmenabkommens besteht, eine parallele transnationale Institution, die eine stärkere transnationale Vernetzung der Interessenvertretungen im Konzern begünstigt.

Durch die Funktion dieses Netzwerks als Informationsquelle auch zu Problemen bei Arbeitsstandards ergeben sich positive Wechselwirkungen mit dem globalen Rahmenabkommen. Allerdings spielt das transnationale Gewerkschaftsnetzwerk bislang keine systematischere Rolle für den Umgang mit Verstößen gegen die im Abkommen benannten Arbeitsnormen.

Tabelle 8 fasst die zentralen Punkte für die Fälle dieses Typus zusammen.

4.3.3 Umsetzung systematischer Prozessnormen in neuen transnationalen Arenen

Wie gestaltet sich die Umsetzung der Prozessnormen in den Untersuchungsfällen, in denen systematische Prozesse mit der Einrichtung neuer transnationaler Handlungsarenen verbunden sind?

Verbund

Unter den vier Untersuchungsfällen, die diesem Typus zugeordnet werden können, nimmt *Verbund* eine Sonderrolle ein, weil hier kein globales Rahmenabkommen besteht, sondern eine Sozialpartnerschaftsvereinbarung über die Installierung eines „sozialen Dialogs“ auf der Grundlage eines transnationalen, aber regional begrenzten Gewerkschaftsnetzwerks. Diese Vereinbarung gilt in ihrer formalisierten Form nur für die Region Südamerika. Zwar existiert für die Region Asien/Pazifik ebenfalls ein Netzwerk, doch steht dieses hinsichtlich der Intensität der Beziehungen und der Perspektive der Stärkung von Gewerkschaften deutlich hinter dem Südamerika-Netzwerk zurück.

Die zentrale transnationale Handlungsarena bei *Verbund* ist das erweiterte Netzwerktreffen des sozialen Dialogs (zu den unterschiedlichen Ebenen siehe [Kapitel 4.2.4](#)). Aus Sicht des Betriebsrats hat dieses Treffen des Sozialdialogs eine kaum zu überschätzende politische Dimension, weil es sich dabei um Treffen mit Akteuren der Unternehmensleitung handelt. Ein direkter Kontakt mit Manager*innen vom Hauptsitz wäre für die südamerikanischen Gewerkschaften ansonsten undenkbar – so lehnte beispielsweise das brasilianische Management den sozialen Dialog mit der Gewerkschaft traditionell ab.

Diese Haltung des Managements hat sich mit dem transnationalen sozialen Dialog geändert, und zwar in zwei Richtungen: Zum einen geht von der Anwesenheit des deutschen Personalvorstands ein Zwang für das lokale Management aus, den Dialog trotz der Anwesenheit der Gewerkschaften zu besuchen, und zum anderen ist damit eine deutliche Aufwertung der Gewerkschaften verbunden, die nun einen direkten Kontakt zum Konzernvorstand haben. Damit geht zugleich eine gewachsene Anerkennung als Akteur kollektiver Verhandlungen einher:

„Umgekehrt war das von Anfang an für die Arbeitnehmervertreter dort eine große politische Aufwertung, die nun in regelmäßigen Abständen mit dem Management zusammengessen sind. Ihre Anerkennung ist sehr viel besser geworden und damit auch das politische Gewicht, was sie gegenüber dem Management in die Waagschale werfen können.“ (Verbund, Headquarter, Interview 2)

Dies wiederum war und ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Gewerkschaften in den nationalen und regionalen sozialen Dialogen auch ohne die Anwesenheit deutscher Akteure und ohne formale Mitbestimmungsrechte betriebliche und regionale Themen wirkungsvoll bearbeiten können. Durch die Vereinbarung erhält der nationale und mit ihm auch der regionale Dialog offiziellen Charakter; sie setzt Spielregeln, an die sich die Akteure halten müssen.

Die direkte Kommunikation mit dem Hauptsitz ermöglicht zudem jederzeit eine Intervention aus Deutschland. Dies erzeugt Druck auf die Beteiligten, im Dialog tragbare Kompromisse zu finden und die wechselseitigen Erwartungen zu erfüllen.

Allerdings stoßen Anfragen auf Intervention bei den deutschen Akteuren vor allem deshalb nicht immer auf Gegenliebe, weil ihnen für diese Art von Netzwerkarbeit keine zusätzlichen Handlungsressourcen zur Verfügung stehen. Dafür wäre eine andere Institutionalisierung und Infrastruktur in Richtung eines Weltbetriebsrats erforderlich, wie der Betriebsrat von *Verbund* betont, zumal auch keine organisatorischen Verbindungen zum Europäischen Betriebsrat des Unternehmens als zweitem Schwerpunkt der transnationalen Aktivitäten der Arbeitnehmervertreter*innen bestehen:

„Also die Brasilianer, die Südamerikaner versuchen das zu vermeiden und der Betriebsrat in Deutschland versucht es auch zu vermeiden, weil er ja auch sagt: ‚Okay Leute, wir sind nicht die übergeordnete Instanz, die für euch die Probleme regeln muss.‘ [...] Also das wäre sozusagen die Funktion eines Weltbetriebsrats und den gibt es ja nicht, warum auch immer.“ (Verbund, Headquarter, Interview 2)

Zudem lässt sich noch eine weitere Grenze der transnationalen Praxis bei *Verbund* ausmachen, nämlich die Asymmetrie zwischen den Netzwerken. Bislang ist die intensivere transnationale Zusammenarbeit und die Stärkung der lokalen Interessenvertretung auf Südamerika beschränkt; eine Verbindung mit dem Netzwerk in der Region Asien/Pazifik konnte (noch) nicht hergestellt werden.

Handel

Auch *Handel* ist ein besonderer Fall, denn hier konzentriert sich die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens ganz auf die Zulieferer. Eine wichtige Aufgabe von IndustriALL bestand in der ersten Phase der Umsetzung zunächst darin, die Gewerkschaften vor Ort über das Abkommen zu informieren.

Insgesamt verfolgt das Unternehmen *Handel* bei der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens einen proaktiven Ansatz; das Aufkommen von Konflikten soll bereits im Vorhinein durch Steigerung der Handlungsfähigkeiten vor Ort verhindert werden. Die eigentliche Umsetzung sozialer Standards im Unternehmen erfolgt dabei allerdings nicht durch das globale Rahmenabkommen, sondern durch das eng damit verbundene Zuliefererprogramm.

In Workshops, die *Handel*-Mitarbeiter*innen und lokale Trainer*innen in diesem Zusammenhang durchführen, wird den Beschäftigten vermittelt, wie sie sich für ihre Interessen einsetzen und durch sozialen Dialog zu einer gemeinsamen Lösung kommen können. Insgesamt sind 40 Trainer*innen in neun Ländern im Einsatz, die von internationalen Expert*innen unterstützt werden. Die Hauptaufgabe der Trainer*innen besteht darin, Räume für einen gemeinsamen Austausch der beteiligten Akteure zu schaffen und diesen Austausch zu moderieren:

„Weil die Qualität dieser Leute ist letztendlich nicht, gewerkschaftsbezogenes Wissen reinzutragen, sondern, wie ich vorhin gesagt hatte, diese sicheren Räume aufzumachen und eine ganz starke themengeleitete Moderation zu machen. Und die sind dann letztendlich diejenigen, die sich zwischen Gewerkschaftsvertreter und Manager setzen und die Diskussion oder die Verhandlungen moderieren, sodass sie tatsächlich auch zu einem Ergebnis kommen.“
(Handel, Headquarter, Management)

IndustriALL fungiert dabei als Berater für das Programm, ist an der Schulung der Trainer*innen beteiligt und bei der Durchführung gemeinsamer Schulungen zugegen. Die Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums auf transnationaler Ebene, das laut globaler Rahmenvereinbarung gegründet und mit Vertreter*innen von Management und IndustriALL besetzt werden soll, ist bisher nicht gelungen. Stattdessen haben sich aufgrund knapper Ressourcen dezentrale Strukturen vor Ort herausgebildet. Bei entsprechenden Anlässen findet allerdings eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsgewerkschaften und den Trainer*innen statt.

„Da muss man allerdings sagen, das hat sich nicht als realistisch erwiesen. [...] Es ist einfach nicht dazu gekommen und das sind teilweise auch ganz banale Kapazitätsgründe. [...] Also wir haben in der Türkei vier Vertreter, die regelmäßig in die Fabriken reingehen, die dann aber anlassbezogen mit IndustriALL-Vertretern in ihrem Land zusammenarbeiten beziehungsweise dann eher mit den lokalen Gewerkschaften.“ (Handel Headquarter Management)

Zusammen mit der Unternehmensleitung entwickelt IndustriALL in jährlichen Workshops eine gemeinsame Strategie und Priorisierung von Ländern,

da nicht die gesamte Lieferkette auf einmal bearbeitet werden kann. Für die einzelnen Länder wird ein Plan erstellt, der dann auf nationaler Ebene umgesetzt werden soll.

Im Falle einer Beschwerde bei einem Produzenten finden Untersuchungen und ein gemeinsames Gespräch zwischen dem Produzenten, dem Management von *Handel* und IndustriALL statt. Zum Teil sind dann auch Vertreter*innen anderer Unternehmen involviert, die in denselben Fabriken produzieren lassen. In den meisten Fällen wird ein Aktionsplan entwickelt und ein Beschluss gefasst; im Anschluss wird versucht, durch Trainingsmaßnahmen eine Verbesserung der Situation beim Produzenten zu erreichen. Eine Beendigung der Geschäftsbeziehungen findet dagegen nur in Ausnahmefällen statt.

„Aber wenn wir einen konkreten Fall haben in der Fabrik, der zum Beispiel durch längerfristige Trainingsmaßnahmen behoben werden muss, weil in den seltensten Fällen sagen wir: ‚Dann beenden wir eben die Geschäftsbeziehung und dann ist Schluss mit der Chose.‘ Sondern wir wollen natürlich, dass das irgendwie auch verbessert wird und dann haften bleibt in der Fabrik.“ (Handel, Headquarter, Management)

Dieses Vorgehen unterstreicht den proaktiven Charakter der Umsetzungspraxis bei *Handel*; die Entwicklung von Fähigkeiten bei den Zulieferern ist wichtiger als Monitoring und Sanktionierung.

Holz

Holz ist der einzige Fall im Untersuchungssample, bei dem ein umfassendes Monitoring der Standorte durch Auditierungen praktiziert wird, an denen die Arbeitnehmervertretungen gleichberechtigt beteiligt sind. Dieses Monitoring durch das Steuerungsgremium wird durch die überschaubare Zahl der Standorte begünstigt, die es ermöglicht, alle Standorte in einem überschaubaren Zeitraum in die Auditierung miteinzubeziehen.

Die Auditierungen vor Ort werden von jeweils zwei Vertreter*innen des Unternehmens und der beiden Gewerkschaften BWI und IG Metall durchgeführt. Hinzu kommt noch ein Repräsentant bzw. eine Repräsentantin der lokalen Gewerkschaft des jeweils begutachteten Betriebs oder – für den Fall, dass keine Gewerkschaft im Betrieb existiert – des zuständigen Regionalbüros der BWI. Die Organisation der Audits liegt in den Händen des HR-Leiters. Der Personalleiter plant den Prozess und die Agenda, die er auch mit dem lokalen Management abstimmt.

In den vergangenen beiden Jahrzehnten wurde der Turnus – alle Standorte werden einmal in zwei Jahren auditiert – fast immer eingehalten, aller-

dings wurden in der Phase der Corona-Pandemie keine Audits durchgeführt. Trotz dieser Einschränkung liegt die tatsächliche Häufigkeit der Audits deutlich über der vergleichbarer Unternehmen mit globalem Rahmenabkommen, wie die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen betonen, die Einblick in verschiedene Unternehmen haben:

„Bei einem Konkurrenten zum Beispiel, da ist auch von einem Zweijahresturnus die Rede, aber da machen sie das alle zwei Jahre an einem anderen Standort. Bis ich dann wieder in Thailand bin, vergehen halt zehn Jahre.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Als wichtige Vorbereitung füllt das lokale Management einen standardisierten Fragebogen aus, der den Entwicklungsstand zu den Punkten des globalen Rahmenabkommens abfragt. Der Auditprozess vor Ort ist dicht getaktet. Er enthält als wesentliche Schritte ein Briefing, die Analyse der Unterlagen, von der lokalen Geschäftsleitung durchgeführte Präsentationen, Besichtigungen der Produktionsstätten und Gespräche mit Beschäftigten und Repräsentant*innen der lokalen Gewerkschaften.

Als Auditor*innen haben die Gewerkschaftsvertreter*innen eine aktive Rolle. Sie prüfen die Unterlagen und beziehen dann die lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen und Beschäftigte mit ein, um ein möglichst authentisches Bild der Situation vor Ort zu bekommen. Treten dabei Ungereimtheiten oder Probleme zutage, werden diese nach Möglichkeit direkt vor Ort gelöst, wie der HR-Leiter betont:

„Die laufen im Live-Schnitt durch, das heißt, wir gehen zwar in Meetingräumen Punkte und Unterlagen durch, wir haben aber immer den Punkt auch der Einbeziehung von den Mitarbeitenden vor Ort, das heißt, die Gewerkschaften sprechen dann auch federführend mit den Menschen und sagen: ‚Mensch, wie ist denn das wirklich mit eurer Entlohnung?‘“ (Holz, Headquarter, Management)

In Betrieben ohne Gewerkschaft werden nach Möglichkeit externe Gewerkschaftsvertreter*innen hinzugezogen, seien es die Regionaldirektion der BWI oder nationale Gewerkschaftsverbände, die für den Betrieb zuständig sind. Dies ist aus Perspektive der BWI überaus wichtig, denn so kann ein Ausgangspunkt für gewerkschaftliche Organisierung und den Abschluss von Tarifverträgen geschaffen werden.

Die Auditierung bei *Holz* konnten die Arbeitnehmervertretungen zur Gründung eines Gewerkschaftsnetzwerks nutzen, das die Audits unterstützt und als Informations- sowie Koordinationsquelle ergänzt und vertieft. In dieses Netzwerk sind mittlerweile Gewerkschaften von allen Standorten des Un-

ternehmens eingebunden. Durch die Audits vor Ort konnten sich Beziehungen zwischen den Gewerkschaften entwickeln, die dem gewerkschaftlichen Netzwerk Stabilität verleihen.

Das Netzwerk stärkt nicht nur die transnationalen Aktivitäten der Gewerkschaften, sondern auch die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens, weil hier auch unabhängig von den Auditierungen Informationen kommuniziert werden können und die Arbeitnehmervertreter*innen zudem weiteres Vertrauenskapital aufbauen (siehe Kapitel 5.4).

Chemie

Schließlich zeichnet sich auch *Chemie* durch eine umfassende Umsetzungspraxis des globalen Rahmenabkommens aus. Im Zentrum der Umsetzung steht hier das Steuerungsgremium als transnationaler Akteur. In diesem Fall ist das Gremium auch tatsächlich transnational besetzt, denn neben den Unternehmensvertreter*innen setzt es sich aus Vertreter*innen von IndustriALL als globalem Gewerkschaftsverband und Beschäftigtenvertreter*innen aus den Weltregionen Nordamerika, Südamerika, Europa und Asien zusammen.

Das Steuerungsgremium führt jährliche Standortbesuche durch, allerdings nicht mit dem Anspruch von *Holz*, mit diesen Besuchen innerhalb von zwei Jahren alle Standorte des Unternehmens zu erfassen. In diesem Rahmen findet aber eine Auditierung der Arbeitsstandards statt, die dadurch aufgewertet wird, dass dem Steuerungsgremium neben Vertreter*innen von Beschäftigten und IndustriALL auch Vertreter*innen des Top-Managements angehören, die auch bei den Standortbesuchen anwesend sind:

„We went to India, which was one of the last trips before the pandemic, so we visited all the different factories together with national management, factory management, global management, global union and the committee of regional union guys and we went through union-only meetings at the factories, and with management, and we raised different things we saw. [...] Those monitoring missions are really good, really useful. And also, it shows to the local partners it is a priority of the company and of the global union.“ (Chemie, globaler Gewerkschaftsverband)

Mittlerweile existiert eine mehrjährige Praxis dieser Standortbesuche, die im Laufe der Zeit in Großbritannien, Indien, den USA, Mexiko, China, Deutschland, Bulgarien und Italien durchgeführt wurden. Dabei werden nach Möglichkeit mehrere Standorte in dem jeweiligen Land besucht und die Standortbesuche erstrecken sich in der Regel auf eine ganze Woche. Die Besuche dienen explizit dazu, Probleme in Bezug auf das Abkommen zu thematisie-

ren. Grundsätzlich sind auch außerordentliche Standortbesuche möglich; von dieser Option wurde aber bislang noch kein Gebrauch gemacht.

Bei der Auswahl der Standorte bzw. Länder werden sowohl aktuelle Entwicklungen und Probleme als auch eine angemessene Rotation zwischen unterschiedlichen Weltregionen und Ländern berücksichtigt. Zu den Standortbesuchen gehören Berichte des lokalen Managements, die sich an den in der globalen Rahmenvereinbarung benannten Leistungsindikatoren orientieren müssen:

„Wenn wir in einem Standort sind, macht zuerst das Management eine Präsentation, wie sie aufgestellt sind. Das fängt an von wie viele Mitarbeiter, Diversity, wie viele Subcontractors sie haben, wie viele Zeitarbeiter, ob es eine Gewerkschaft gibt, wie viele Sitzungen sie mit den Gewerkschaften machen. Also das sind alles so KPIs³, die sind vorgegeben, sodass wir ein Bild von dem Standort oder auch von dem Land bekommen.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Daran schließen sich stets Betriebsbegehungen und Gespräche mit den lokalen Gewerkschafts- und Beschäftigtenvertreter*innen sowie bei Bedarf mit einzelnen Beschäftigten an. Die Gespräche mit Gewerkschaften und Beschäftigten werden explizit ohne Beteiligung der Managementseite geführt, um in einen möglichst offenen und direkten Austausch mit den Gewerkschafts- und Beschäftigtenvertreter*innen vor Ort zu kommen. Die Gespräche dienen auch dazu, zu überprüfen, ob das lokale Management die Situation vor Ort bei seiner Präsentation zutreffend beschrieben hat.

Schließlich werden angesprochene Probleme und Themen in einer gemeinsamen Diskussionsrunde mit den Managementvertreter*innen zur Sprache gebracht und diskutiert:

„Und je nachdem, wie das dann ausgeht, machen wir danach eine gemeinsame Sitzung mit Management und Gewerkschaften. Und wir sprechen dann die Punkte an und versuchen, da auch dann Lösungen zu erarbeiten.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Im Anschluss an die Standortbesuche erstellt IndustriALL einen Report, der an die Unternehmensvertreter*innen im Steuerungsgremium geht, mit diesen abgestimmt wird und dann an die Unternehmensleitung am Hauptsitz versendet wird. Letzteres ist den Arbeitnehmervertreter*innen wichtig, damit sichergestellt ist, dass der Umsetzung des Abkommens eine entsprechen-

3 KPI – key performance indicator

de Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Zugleich eröffnet die Einbindung der Unternehmensleitung den Arbeitnehmervertreter*innen die Möglichkeit, Probleme zu benennen, für die auf anderem Wege keine Lösung gefunden werden konnte:

„Also das ist schon, muss man sagen, ein sehr starker Channel, den man hat. Man darf den nicht überstrapazieren, aber wenn man wirklich sieht, da ist ein Verhalten von Managern, das geht gar nicht, dann wird man das eskalieren und dann passiert auch was.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Die Besuche vor Ort tragen auch maßgeblich dazu bei, dass das Abkommen auf Standortebene bekannt ist. Außerdem hebt ein IndustriALL-Vertreter hervor, dass die Standortbesuche auch hilfreich sind, um gute Praxisbeispiele zu identifizieren:

„Also quite often we find a really good example, a good practice that can then be shared and explained to the other factories.“ (Chemie, globaler Gewerkschaftsverband)

Aufgrund seiner transnationalen Zusammensetzung ist das Steuerungsgremium selbst ein wichtiger Ort des Informationsaustauschs zu den Arbeitsbedingungen, wobei die Vertreter*innen der Weltregionen als Bindeglieder zu den lokalen betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen fungieren. Dies ist eine transnationale Prozessqualität, die in den Gremien nicht besteht, die von den Akteuren am Hauptsitz dominiert werden.

Auf dieser Grundlage gab das globale Rahmenabkommen bei *Chemie* auch den Anstoß für ein ergänzendes transnationales „institution building“ (Djelic/Quack 2003), das wiederum verstärkend auf die Praxis des globalen Rahmenabkommens zurückwirkt. Hier sind deutliche Parallelen zur Herausbildung des transnationalen Gewerkschaftsnetzwerks bei *Holz* zu erkennen. Bei *Chemie* bezieht sich dieses „institution building“ allerdings auf den Weltbetriebsrat, der große personelle Überschneidungen mit dem Steuerungsgremium aufweist, doch die Verzahnung zwischen Rahmenabkommen und Weltbetriebsrat geht darüber hinaus.

So wird zum einen auf der Jahressitzung des Weltbetriebsrats als fester Tagesordnungspunkt über die Umsetzung des Rahmenabkommens berichtet, und zwar im Rahmen einer Präsentation, die ein Vertreter bzw. eine Vertreterin von IndustriALL hält. Zum anderen stellt der Weltbetriebsrat einen wichtigen Informations- und Kommunikationsknotenpunkt dar, über den kontinuierlich Informationen aus den verschiedenen Weltregionen zur Umsetzung des Rahmenabkommens und eventuell auftretenden lokalen Probleme kommuniziert und ausgetauscht werden können:

Aktivitäten bei systematischen Prozessnormen in neuen transnationalen Arenen

Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – regelmäßige Standortbesuche und Auditierungen vor Ort – Problemlösung vor Ort – Einrichtung eines Weltbetriebsrats, positive Wechselwirkung zwischen Weltbetriebsrat und Rahmenabkommen – Dynamik weiterer transnationaler Regelungen
Handel	<ul style="list-style-type: none"> – aktive Umsetzung durch Zuliefererentwicklung – gemeinsame Strategiebildung – begrenzte Ressourcen bei IndustriALL – fehlender Einbezug der Interessenvertretungen am Hauptsitz
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – systematische Auditierungen vor Ort – Problemlösung vor Ort – Etablierung eines Gewerkschaftsnetzwerks, positive Wechselwirkung zwischen Netzwerk und Rahmenabkommen – begrenzte Ressourcen
Verbund	<ul style="list-style-type: none"> – Kontinuität des sozialen Dialogs – Aufwertung der lokalen Gewerkschaften – Ressourcenengpässe und Selektivität des Netzwerks

Quelle: eigene Darstellung

„Es ist ja einmal Information teilen, aber auch Information bekommen, das ist so eigentlich das, was wir erreichen wollen durch [den Weltbetriebsrat]. Und da brauchst du halt auch Leute, die da auch in der Lage sind, zu kommunizieren und auch ihr Netzwerk haben.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

In der Praxis reichen die Aktivitäten des Weltbetriebsrats jedoch noch über diese Netzwerk- und Informationsfunktion hinaus. So ist es dem Gremium gelungen, globale Vereinbarungen mit der Konzernleitung abzuschließen, u. a. eine Vereinbarung zu weltweiten Mindeststandards für die soziale Absicherung der Beschäftigten (zu weiteren Details siehe [Kapitel 5.4](#) und [Kapitel 6.3.2](#)).

Tabelle 9 fasst die zentralen Charakteristika für die Fälle dieses Typus zusammen.

4.4 Praktische Umsetzung und Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen

Es sind zwei zentrale Befunde, die sich aus der Analyse der Prozessnormen für die Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen auf der zentralen Ebene in den Unternehmen des Untersuchungssamples ableiten lassen. Auf der einen Seite zeigt sich, wie stark die Normsetzung der globalen Rahmenabkommen die Umsetzungspraxis in den Untersuchungsfällen prägt; auf der anderen Seite lassen sich aber auch Unterschiede in der Qualität der Umsetzung globaler Rahmenabkommen zwischen Fällen feststellen, denen ähnliche prozedurale Normen zugrunde liegen.

Im Hinblick auf die Setzung angemessener Normen erweist sich sowohl die Unterscheidung zwischen anlassbezogenen und systematischen Prozessnormen als auch eine Differenzierung nach Normen, die die Zuständigkeit der Gremien regeln – vorhandene oder neue Gremien auf transnationaler Ebene – als fruchtbar. Je nach Ausprägung zeigen diese Normtypen deutliche Unterschiede in der jeweiligen Umsetzungspraxis unserer Untersuchungsfälle.

Anders ausgedrückt: Offensichtlich beeinflusst die Art der Normsetzung wesentlich, welche Aktivitäten sich im Zusammenhang mit globalen Rahmenabkommen entwickeln – also ob und wie Arbeitsstandards kontrolliert werden, wie Verstöße gegen die Standards aufgedeckt werden können und wie die damit verbundenen Probleme und Konflikte gelöst werden. Es ist demnach nicht folgenlos, was in den Vereinbarungen wie geregelt wird.

Zugleich verweisen die Unterschiede innerhalb der von uns unterschiedenen Normtypen darauf, dass bestehende und neue transnationale Handlungsarenen stärker oder schwächer mit Leben gefüllt werden. Die Arbeitnehmervertretungen können darin eine aktivere oder passivere Rolle spielen. So können sich im Anschluss an anlassbezogene Normen routinierte Verfahren einspielen; solche Normen können aber auch ausschließlich situativ und ad hoc umgesetzt werden.

Diese Unterschiede haben etwas mit den Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen der Arbeitnehmervertretungen zu tun, die in [Kapitel 5](#) genauer beleuchtet werden. Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen: „Agency matters“ – dies allerdings deutlich vorstrukturiert durch die Handlungsnormen der globalen Rahmenabkommen.

Beim Vergleich der Untersuchungsfälle finden sich die schwächsten Umsetzungsaktivitäten bei Unternehmen, in denen Arbeitsstandards anlassbezogen behandelt werden und mit dem globalen Rahmenabkommen keine transnationale Handlungsarena verankert wurde:

- Im Fall von *Konstruktion* enthält das Abkommen 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 die BWI oder an die IG BAU kommuniziert wurden. Dadurch werden die Fälle aber nicht zwangsläufig Gegenstand von Aktivitäten, sondern zunächst durch die Brille der strategischen Interessen der Akteure bewertet.
- Bei *Kabel* findet sich neben dem globalen Rahmenabkommen ein Beschwerdesystem, das als Substitut für fehlende Prozessnormen im Abkommen genutzt wird, doch fehlt diesem System die Reichweite und Legitimität für Aktivitäten einer weltweiten Interessenvertretung.
- Im Fall von *Maschine* und *Metall* sind es stattdessen die CSR-Aktivitäten der Unternehmen, die eine weit größere Rolle spielen und als Substitut für eine systematischere Erhebung der Arbeitsstandards im Rahmen der Abkommen gelten. Der Einbezug der Arbeitnehmervvertretungen erfolgt jedoch in Form regelmäßiger Berichterstattung in bereits bestehenden Gremien, auch wenn deren Ausgestaltung zu einer neuen Arena erst in Anfängen erkennbar ist.

Die Fälle des Typus, der Anlassbezug mit der Einrichtung einer transnationalen Handlungsarena verbindet, weisen im Vergleich dazu ein höheres Umsetzungsniveau im Sinne der praktischen Wirksamkeit auf. Dies liegt in erster Linie in den neuen Gremien begründet, die im Rahmen der Normsetzung für Information, Steuerung und Problemlösung eingerichtet wurden. Diese Gremien fördern die Kontinuität der Steuerung, strukturieren Abläufe und Prozesse und etablieren zugleich Räume zur Interaktion mit den Unternehmensleitungen:

- Bei *Stahl* beispielsweise, mit stärkerem Anlassbezug auch bei *Anlage*, trifft sich das Steuerungsgremium in dichten Abständen mit dem Arbeitsdirektor des Unternehmens und behandelt Probleme, die sich aus den Meldungen des Beschwerdesystems ergeben. Dieses Verfahren wird um Standortbesuche ergänzt, die an Standorten erfolgen, an denen sich Probleme gezeigt haben.
- Bei *Elektronik* und *Papier* sind die mit den transnationalen Gremien verbundenen Prozesse weniger intensiv, was in den weniger ausgefeilten Prozessen zur Informationsbeschaffung begründet liegt. Im Fall von *Elektronik* wird dieses Defizit durch regelmäßige, aber auch anlassbezogene Standortbesuche teilweise aufgefangen, bei *Papier* hingegen nicht.

Die erkennbar größte praktische Wirksamkeit entfalten jedoch Prozessnormen, die nicht anlassbezogene, sondern systematische Prozesse mit der Einrichtung neuer transnationaler Handlungsarenen verbinden, die sich explizit mit der Umsetzung des Abkommens befassen. Dies gilt vor allem für die Untersuchungsfälle *Chemie* und *Holz*; bei *Handel* und *Verbund* zeigen sich hingegen Grenzen der praktischen Wirksamkeit:

- Bei *Verbund* ist die Prozessqualität im Kernbereich der Regelung hoch; die lokalen Interessenvertretungen wurden institutionell deutlich gestärkt und der soziale Dialog auch vor Ort verankert. Zugleich stößt die Transnationalisierung aber an Grenzen; eine Ausweitung des Netzwerks auf andere Regionen ist bislang nicht gelungen und innerhalb des Netzwerks zeigen sich Ressourcenengpässe bei den Akteuren am Hauptsitz.
- Bei *Handel* beziehen sich die Prozesse nicht nur auf die Kontrolle der Zulieferer bei der Einhaltung der Arbeitsstandards, sondern auch auf die Entwicklung der entsprechenden Fähigkeiten bei den Zulieferern, damit diese die Standards auch praktisch umsetzen zu können. Allerdings werden auch Begrenzungen des Umsetzungsniveaus deutlich, die in der schwachen Bindung zu den lokalen Gewerkschaften begründet liegen.
- Bei *Holz* erklärt sich die hohe praktische Wirksamkeit der Prozessnormen vor allem durch das systematische Monitoring der Arbeitsbedingungen im Rahmen von Audits an den Standorten des Unternehmens. Dabei wurden zugleich auch Kontakte und Verbindungen zu den lokalen Arbeitnehmervertretungen hergestellt, auf deren Grundlage Vertrauensbeziehungen etabliert werden konnten, die zur Gründung eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerks geführt haben. Dieses Netzwerk fördert die kontinuierliche Kommunikation zwischen den Arbeitnehmervertretungen und stärkt damit wiederum die Prozesse des globalen Rahmenabkommens.
- Ähnliche Rückwirkungen können auch bei *Chemie* beobachtet werden. Auch hier ermöglichen die Prozessnormen ein systematisches Monitoring durch regelmäßige Standortbesuche, und auch hier werden diese Prozesse durch das Steuerungsgremium als neue transnationale Arena begleitet, die auch in der personellen Zusammensetzung einen transnationalen Charakter aufweist.

Zudem wurde auf der Grundlage des globalen Rahmenabkommens mit dem Weltbetriebsrat ein neues transnationales Gremium gegründet. Ähnlich wie im Fall des Gewerkschaftsnetzwerks bei *Holz* haben sich positive Rückkopplungen zwischen dem Steuerungsgremium und dem Weltbetriebsrat eingeschliessen; durch die Zusammenarbeit konnten Kom-

munikation und Überwachung im Rahmen des globalen Rahmenabkommens weiter gestärkt werden (siehe Kapitel 5.4).

Tabelle 10 fasst die Kernelemente der Umsetzungspraxis der vier Regelungstypen zusammen. Vor allem systematische Normen und die Konstituierung neuer transnationaler Handlungsarenen begünstigen eine gute Umsetzungspraxis, die eine kontinuierliche Überwachung der Arbeitsstandards unter Beteiligung der Arbeitnehmervertreter*innen mit regelmäßigem Austausch und sozialpartnerschaftlicher Problemlösung auf transnationaler Ebene verbindet.

Eine gute Praxis hängt aber zugleich auch davon ab, dass die Möglichkeiten, die die Prozessnormen den Akteuren bieten, auch umgesetzt werden. Dafür wiederum ist die aktive Nutzung von Handlungsressourcen und -fähigkeiten eine zentrale Voraussetzung. Im folgenden **Kapitel 5** untersuchen wir die Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Interessenvertretungen eingehender.

Tabelle 10

Kernelemente der Umsetzungspraxis in den vier Typen

	anlassbezogen	systematisch
Umsetzung in vorhandenen Handlungsarenen	<ul style="list-style-type: none"> – geringere Kontinuität der Steuerung, Umsetzungsaktivität nur bei Anlass – teilweise geringes Informationsniveau 	
Umsetzung in neuen transnationalen Handlungsarenen	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerung und Umsetzung in einer neuen transnationalen Handlungsarena – national dominierte Gremien – fallbezogene Problemlösung 	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerung und Umsetzung in einer neuen transnationalen Handlungsarena – kontinuierliche Überwachung und Problemlösung durch Audierungen (Holz und Chemie) – transnationales „institution building“ (Holz und Chemie) – Begrenzung der Ausdehnung (Verbund) und der lokalen Verankerung (Handel)

Quelle: eigene Darstellung

5 DIE AKTEURE - INTERESSENVERTRETUNGEN UND IHRE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen ist das zweite der drei zentralen Kriterien für eine gute Praxis globaler Rahmenabkommen. Zu diesen Handlungsmöglichkeiten zählt die Vernetzung zwischen den Interessenvertretungen, vor allem zwischen transnationalen und lokalen Handlungsarenen, aber auch die Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Interessenvertretungen (siehe Kapitel 1.4). Daher wollen wir in diesem Kapitel auf die Interessenvertretungsakteure, ihre praktische Rolle und ihre Handlungsressourcen blicken. Folgende drei Fragen stehen hierbei im Fokus:

1. Welche Interessenvertretungsakteure sind für die Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen auf der Zentralebene von Bedeutung und auf welche Ressourcen stützen sie sich?
2. Ist mit der Umsetzung globaler Rahmenabkommen ein Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungsakteure verbunden, die auf der Zentralebene mit dem globalen Rahmenabkommen befasst sind?
3. Durch welche Merkmale zeichnen sich neue transnationale Strukturen der Interessenvertretung aus? Inwiefern stärken diese die Zusammenarbeit zwischen Interessenvertreter*innen unterschiedlicher Handlungsarenen?

Im Folgenden stellen wir die Interessenvertretungsakteure auf der Zentralebene der Unternehmen in den Mittelpunkt, da sie die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen steuern und begleiten. Die Frage, welche Wirkungen die Rahmenabkommen auf der lokalen Ebene entfalten und was dies für die Handlungsmöglichkeiten der lokalen Interessenvertretungen bedeutet, greifen wir in Kapitel 6.2 auf.

5.1 Interessenvertretungsakteure und ihre Rolle bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen

Unsere Untersuchung zeigt zunächst, dass in den Unternehmen verschiedene Interessenvertretungsakteure in die Umsetzungsprozesse der globalen Rahmenabkommen miteinbezogen sind, die unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Rollen übernehmen. Hierzu zählen die globalen Gewerkschaftsverbände, die bereits im Unternehmen existierenden transnationalen

Interessenvertretungsgremien wie Europäische Betriebsräte oder Weltbetriebsräte sowie nationale Gewerkschaften und Betriebsräte am Hauptsitz der Unternehmen.

Je nach Ausgestaltung der in den Abkommen definierten Prozessnormen (siehe Kapitel 4.2) entstehen aber auch neue Handlungsarenen mit transnationalem Zuschnitt, die erst durch das globale Rahmenabkommen konstituiert werden (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11

In die Umsetzung involvierte Interessenvertretungsakteure auf zentraler Ebene

Vorhandene Handlungsarenen

Kabel	<ul style="list-style-type: none"> – Europäischer Betriebsrat – nationale Gewerkschaft am Hauptsitz – Betriebsräte am Hauptsitz – globaler Gewerkschaftsverband – gewerkschaftliches Netzwerk
Konstruktion	<ul style="list-style-type: none"> – nationale Gewerkschaft am Hauptsitz – Betriebsräte am Hauptsitz – globaler Gewerkschaftsverband
Maschine	<ul style="list-style-type: none"> – nationale Gewerkschaft am Hauptsitz – Europäischer Betriebsrat – Welttreffen der Arbeitnehmervertreter*innen – globaler Gewerkschaftsverband
Metall	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebsräte am Hauptsitz – nationale Gewerkschaft am Hauptsitz – Weltbetriebsrat – globaler Gewerkschaftsverband

Neue transnationale Handlungsarenen

Anlage	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von Europäischem Betriebsrat, Konzernbetriebsrat, Gesamtbetriebsrat, globalem Gewerkschaftsverband und nationaler Gewerkschaft am Hauptsitz
Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von globalem Gewerkschaftsverband und Mitgliedern des Weltbetriebsrats – Weltbetriebsrat
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von nationaler Gewerkschaft am Hauptsitz, Betriebsräten am Hauptsitz und globalem Gewerkschaftsverband – transnationales gewerkschaftliches Netzwerk

Handel	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von globalem Gewerkschaftsverband und nationalen Gewerkschaften – Ländergruppen
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von globalem Gewerkschaftsverband und nationaler Gewerkschaft am Hauptsitz – transnationales gewerkschaftliches Netzwerk
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerungsgremium: Vertreter*innen von nationaler Gewerkschaft am Hauptsitz, globalem Gewerkschaftsverband und Europäischem Betriebsrat
Stahl	Steuerungsgremium: Vertreter*innen von Europäischem Betriebsrat, Konzernbetriebsrat, Gesamtbetriebsrat, globalem Gewerkschaftsverband und nationaler Gewerkschaft am Hauptsitz
Verbund	Sozialdialogforen: nationale Gewerkschaften (inklusive Gewerkschaft am Hauptsitz), globaler Gewerkschaftsverband, Betriebsräte am Hauptsitz

Quelle: eigene Darstellung

Neben den Interessenvertretungsakteuren ist auch die Managementseite in die Umsetzung der Abkommen miteinbezogen. Auf der operativen Managementebene sind dies in unseren Fallunternehmen meist HR-Verantwortliche, arbeitsrechtliche Einheiten der Personalabteilung oder CSR-Verantwortliche bzw. Nachhaltigkeitsmanager*innen, seltener auch der Einkaufsbereich. Andere Managementfunktionen werden ad hoc hinzugezogen. Im Falle von Konflikten wird in der Regel die Topmanagement-Ebene involviert.

Im Folgenden konzentrieren wir uns bei der Akteurskonstellation auf Arbeitnehmerseite auf die Zentralebene. Unsere Untersuchung macht zweierlei deutlich:

- Zum einen sind die globalen Gewerkschaftsverbände als (Mit-)Unterzeichner der globalen Rahmenabkommen bei deren Umsetzung auf weitere Interessenvertretungsakteure angewiesen. Dies bedeutet aber zugleich: In den von uns untersuchten Unternehmen sind auf der Arbeitnehmerseite jeweils spezifische Akteurskonstellationen zu beobachten, in denen unterschiedliche Akteure in die Umsetzung miteinbezogen sind. Dies ist deshalb von Belang, weil unterschiedliche Akteure jeweils über unterschiedliche Handlungsressourcen verfügen.
- Zum anderen lassen sich, wenn man auf die Interessenvertretungsakteure blickt, grundsätzlich zwei Gruppen von Unternehmen in unserem Untersuchungssample unterscheiden (siehe Tabelle 11). Die erste Gruppe umfasst Fälle, in denen Steuerung und Begleitung der Umsetzung primär in

bereits vorhandenen Handlungsarenen angesiedelt sind. Zur zweiten Gruppe gehören Unternehmen, in denen die globalen Rahmenabkommen neue transnationale Handlungsarenen schaffen (siehe Kapitel 4.2).

5.2 Handlungsressourcen der Interessenvertretungsakteure

Im Folgenden analysieren wir aus der Perspektive der verschiedenen Interessenvertretungsakteure, welche Aktivitäten sie in Bezug auf die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen entwickeln und über welche Handlungsressourcen sie hierzu verfügen. Auf der einen Seite konzentrieren wir uns auf die globalen Gewerkschaftsverbände (Kapitel 5.2.1), auf der anderen Seite auf die gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz der Unternehmen (Kapitel 5.2.2).

Letzteres ist mit der Annahme verbunden, dass die Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz – durch ihre im nationalen Rahmen verankerten institutionellen Machtressourcen, ihre Organisationsmacht und bestehende Austauschbeziehungen zur Unternehmensleitung – eine für die Umsetzung der Rahmenabkommen wichtige Akteursgruppe sind.

Bei den Handlungsressourcen beziehen wir uns auf die verschiedenen Machtressourcen, die in der Literatur für (transnationales) Interessenhandeln diskutiert werden (Brookes 2019; Schmalz/Dörre 2014; Platzer/Müller 2019):

- Die erste dieser Ressourcen ist die *strukturelle Macht*, die sich zunächst einmal aus der grundsätzlichen Stellung der Lohnabhängigen im Produktionsprozess ergibt. Diese Macht beruht auf der Fähigkeit, Produktionsprozesse in den Unternehmen und Wertschöpfungsketten zu stören oder einzuschränken. Dies kann nicht zuletzt durch Streiks, Besetzungen oder Formen der Arbeitszurückhaltung erfolgen (vgl. auch Silver 2005; Wright 2000).
- Eine zweite Ressource stellt die *institutionelle Macht* dar, die sich aus den rechtlich verankerten Mitbestimmungsrechten von Interessenvertretungen und den kulturellen Traditionen und Praktiken der Arbeitsbeziehungen speist. In unserem Kontext stellt sich die Frage, inwiefern die im nationalstaatlichen Rahmen verankerten Mitbestimmungsmöglichkeiten – vor allem am Hauptsitz der Unternehmen – für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen genutzt werden. Beispielsweise können sich Betriebsräte sowohl in der betrieblichen Arena als auch in den Aufsichtsräten der Unternehmen für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen einsetzen und diese fördern.

- Eine weitere Ressource stellt die *Organisationsmacht* dar (vgl. hierzu auch Schmalz/Dörre 2014; Platzer/Müller 2019). Diese beruht auf dem kollektiven Zusammenschluss von abhängig Beschäftigten zu Gewerkschaften. Sie bemisst sich anhand der Mitgliederzahlen und Organisationsgrade und der damit verbundenen – da durch Mitgliedsbeiträge finanzierten – Finanz- und Personalausstattung der Gewerkschaften. Hier geht es somit um die Ressourcenausstattung der Akteure, die sie im Kontext der Umsetzung globaler Rahmenabkommen nutzen können.
- Brookes (2009) verweist zudem auf die *Koalitionsmacht* als vierte mögliche Machtquelle. Diese Machtquelle speist sich aus der Bildung von Koalitionen zwischen Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren und würde in unserem Kontext ins Spiel kommen, wenn solche Allianzen gebildet werden, um die Umsetzung globaler Rahmenabkommen zu fördern.

5.2.1 Globale Gewerkschaftsverbände

Globale Gewerkschaftsverbände sind zunächst Unterzeichner der globalen Rahmenabkommen, spielen darüber hinaus aber auch für deren Umsetzung eine Rolle. Unsere Untersuchung unterstreicht, dass ihnen eine wichtige Informations- und Kommunikationsfunktion zukommt. Es sind die globalen Gewerkschaftsverbände, die global mit ihren Mitgliedsorganisationen vernetzt sind. Diese Vernetzung ist wichtig, um etwaige Verstöße gegen die in den Vereinbarungen kodifizierten Arbeitsrechte überhaupt wahrzunehmen und gegenüber den Unternehmensleitungen sichtbar zu machen.

Betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaften am Hauptsitz der Unternehmen fehlt hingegen in der Regel dieser Informationskanal zur Standortebene in den anderen Weltregionen, wenn diese Standorte nicht in transnationalen Interessenvertretungsstrukturen wie Weltbetriebsräten vertreten oder sie selbst nicht in transnationale Gewerkschaftsnetzwerke eingebunden sind.

In unseren Untersuchungsfällen spielen die globalen Gewerkschaftsverbände demnach eine wichtige Rolle für Artikulationsprozesse zwischen den Ebenen und den Akteuren (zu Artikulationsprozessen vgl. auch Haipeter/Hertwig/Rosenbohm 2019). Sie sind nicht nur Hinweisgeber, sondern verfügen zudem über Kontakte in die jeweiligen Standortländer. Auf diese Weise können sie wichtige Kontextinformationen bereitstellen, die für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen relevant sind. Dies ist nicht zuletzt

Scharnierfunktion der globalen Gewerkschaftsverbände

Scharnierfunktion basierend auf Ad-hoc-Gelegenheiten	Institutionell verankerte Scharnierfunktion	Institutionell verankerte Scharnierfunktion plus Federführung
Kabel Konstruktion Maschine	Anlage Chemie Elektronik Metall Papier Stahl Verbund	Handel Holz

Quelle: eigene Darstellung

deshalb wichtig, um Informationen der Managementseite überprüfen zu können.

Den globalen Gewerkschaftsverbänden kommt somit eine Scharnierfunktion zu, um die Interessenvertretungsakteure auf der Zentralebene der Unternehmen mit der lokalen Standortebene vor Ort zu verbinden. Unsere Analyse verdeutlicht, dass die Ausübung dieser Scharnierfunktion und die damit verbundene praktische Rolle der globalen Gewerkschaftsverbände zwischen den untersuchten Unternehmen variiert.

Drei unterschiedliche Ausprägungen lassen sich erkennen (siehe [Tabelle 12](#)): Das eine Ende des Spektrums bilden die Fälle in unserem Untersuchungssample, in denen die globalen Gewerkschaftsverbände als Hinweisgeber – beispielsweise in Richtung der nationalen Gewerkschaften oder betrieblichen Interessenvertretungen am Hauptsitz – fungieren, um auf Probleme und Verstöße gegen die Rahmenabkommen aufmerksam zu machen. Dies geschieht oftmals eher ad hoc und nicht auf der Grundlage einer institutionell verankerten Einbindung in Steuerungsgremien oder entlang definierter Prozessabläufe.

Davon zu unterscheiden sind Fälle, bei denen die Scharnierfunktion nicht allein auf Ad-hoc-Gelegenheiten fußt, sondern sich auf eine Einbindung in transnationale Handlungsarenen stützt, beispielsweise durch die direkte Beteiligung in Steuerungsgremien für die Rahmenabkommen. In diesem Rahmen fungieren die globalen Gewerkschaftsverbände ebenfalls als Hinweisgeber. Schließlich lassen sich Fälle identifizieren, in denen die globalen Gewerkschaftsverbände die zentralen Akteure für die Umsetzung der Ab-

kommen sind, sodass ihre Funktion über die Rolle eines Hinweisgebers hinausgeht. Dies kann als institutionell verankerte „Scharnierfunktion plus Federführung“ bezeichnet werden.

Scharnierfunktion basierend auf Ad-hoc-Gelegenheiten

Eine eher auf Ad-hoc-Gelegenheiten basierende Scharnierfunktion der globalen Gewerkschaftsverbände zeigt sich in unserem Untersuchungssample bei *Konstruktion* und *Maschine*; ähnliche Tendenzen zeigen sich zudem auch bei *Kabel*.

Beim Fall *Konstruktion* läuft das anlassbezogene Vorgehen in der Regel so ab, dass eine lokale Gewerkschaft eine Beschwerde oder die Information über einen Verstoß an die BWI als zuständigen globalen Gewerkschaftsverband richtet, der die Beschwerde wiederum an die nationale Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens, die IG BAU, kommuniziert.

Aus Sicht der nationalen Gewerkschaft kommt der BWI hierbei eine wichtige Rolle zu. Sie informiert und unterstützt die lokalen Gewerkschaften und bildet darüber hinaus das Scharnier zu den Gewerkschaften am Hauptsitz des Unternehmens. Die BWI ist mit ihren Regionalbüros weltweit vertreten und gut vernetzt und demnach auch diejenige, die bei Problemen in einem Land am ehesten Kenntnis darüber erlangt.

Auch bei *Maschine* werden Probleme und Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen meist vom globalen Gewerkschaftsverband ausgehend an die nationale Gewerkschaft und die Betriebsräte am Hauptsitz des Unternehmens kommuniziert. Hier ist der globale Gewerkschaftsverband dann aber nur noch teilweise in die weitere Bearbeitung und Thematisierung dieser Fälle gegenüber der Unternehmensleitung involviert. Dies steht explizit im Zusammenhang mit der begrenzten Ressourcenausstattung des zuständigen globalen Gewerkschaftsverbands; der Einbezug erfolgt daher eher indirekt.

Ebenso kommt diese Hinweisgeberfunktion des globalen Gewerkschaftsverbands auch bei *Kabel* zum Tragen, allerdings sind hier Anzeichen dafür zu erkennen, dass die Aktivitäten über Ad-hoc-Gelegenheiten hinausreichen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Aktivitäten in Bezug auf die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens an den nordafrikanischen Standorten hervorzuheben. So erhebt IndustriALL Nahost/Nordafrika (MENA) systematisch Informationen zur Umsetzung der globalen Rahmenabkommen durch regelmäßige Berichte, gemeinsame Konferenzen mit Arbeitnehmervertreter*innen, persönlichen Austausch und Treffen mit dem Management. Dies umfasst explizit auch das Rahmenabkommen von *Kabel*.

Scharnierfunktion institutionell verankert

Ähnlich wie *Kabel* stellt auch der Fall *Metall* einen Grenzfall bei der Einordnung dar. Auch hier werden Probleme und Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen meist vom globalen Gewerkschaftsverband ausgehend an die nationale Gewerkschaft sowie die Betriebsräte am Hauptsitz des Unternehmens kommuniziert, die dann die weiteren Prozesse anstoßen. Durch die regelmäßigen Treffen des Weltbetriebsrats, an denen auch Vertreter*innen des globalen Gewerkschaftsverbands teilnehmen, besteht hier aber eine institutionelle Verankerung, die über reine Ad-hoc-Gelegenheiten hinausweist.

In den Fällen, bei denen mit dem Rahmenabkommen eine neue transnationale Handlungsarena entstanden ist, kommt die Scharnierfunktion der globalen Gewerkschaftsverbände ebenfalls zum Tragen. Hier fußt sie nicht allein auf Ad-hoc-Gelegenheiten, sondern basiert auf der institutionellen Einbindung und direkten Beteiligung in den Steuerungsgremien auf Grundlage der in den Abkommen getroffenen Regelungen.

So gehören in allen Fällen unseres Untersuchungssamples, in denen mit dem Rahmenabkommen eine neue transnationale Handlungsarena geschaffen wurde, auch Vertreter*innen der globalen Gewerkschaftsverbände dieser Arena an, die gemeinsam mit anderen Interessenvertreter*innen in die Umsetzung der Abkommen miteinbezogen sind. Bis auf den Fall *Metall* nehmen sie regelmäßig an den Treffen der Steuerungsgremien teil und fungieren auch hier als wichtige Hinweisgeber zu bestehenden Problemen bzw. Verstößen gegen das Abkommen.

Bei *Anlage* und *Stahl* betrachten die beteiligten Akteure den Einbezug von IndustriALL mit einem eigenen Vertreter bzw. einer eigenen Vertreterin im jeweiligen Gremium als wichtig, damit der globale Gewerkschaftsverband nicht nur als Unterzeichner des Abkommens fungiert, sondern auch mit Blick auf die Umsetzung in einem regelmäßigen Austausch mit den Betriebsräten und Vertreter*innen der nationalen Gewerkschaft und der Unternehmensleitung steht.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei *Elektronik*. Auch bei *Papier* gehört ein Vertreter von IndustriALL dem Steuerungsgremium an, dem in diesem Fall vor allem die Funktion zukommt, Verstöße, die in der Regel von lokalen bzw. nationalen Gewerkschaftsorganisationen an IndustriALL kommuniziert werden, in das Gremium zu tragen und dort zu thematisieren.

Eine noch aktivere Rolle, die Anzeichen in Richtung einer „Scharnierfunktion plus Federführung“ zeigt, spielt der globale Gewerkschaftsverband im Fall von *Chemie*. Hier nimmt mindestens ein Vertreter bzw. eine Vertreterin von IndustriALL an den Standortbesuchen des Steuerungsgremiums teil,

ist aktiv in den Austausch mit den lokalen Vertreter*innen eingebunden und stellt im Vorfeld Kontakte zu Vertreter*innen der Mitgliedsgewerkschaften vor Ort her.

Die aktive Rolle des globalen Gewerkschaftsverbands bei *Chemie* bleibt allerdings nicht allein darauf beschränkt, vielmehr wählt IndustriALL in Abstimmung mit der Unternehmensleitung und dem Koordinator des Weltbetriebsrats die Länder aus, in denen die Standortbesuche stattfinden, und spielt auch für die Ergebnissicherung eine zentrale Rolle. So erstellt IndustriALL im Anschluss an die Standortbesuche einen Report, der die Erkenntnisse und abzuleitenden Maßnahmen zusammenfasst und im Anschluss mit der Unternehmensleitung abgestimmt wird:

„IndustriALL is asked to write a written report about the mission, and then the company responds and suggests any changes and then the report is agreed.“
(Chemie, globaler Gewerkschaftsverband)

Während die globalen Gewerkschaftsverbände bei *Anlage, Chemie, Papier* und *Stahl* zwar wichtige Funktionen innerhalb der Steuerungsgremien ausfüllen, liegt die Umsetzung der Abkommen nicht allein in ihren Händen; vielmehr zeigt sich ein enges Zusammenwirken mit weiteren Interessenvertreter*innen (zur Rolle der Interessenvertretungen am Hauptsitz [siehe Kapitel 5.2.2](#)).

Scharnierfunktion institutionell verankert plus Federführung

Anders stellt sich die Situation bei *Handel* und *Holz* dar, wo die globalen Gewerkschaftsverbände die zentralen Akteure bei der Umsetzung der globalen Rahmenabkommen sind. Bei *Holz* kommt auf Arbeitnehmerseite dem globalen Gewerkschaftsverband BWI – allerdings in enger Zusammenarbeit mit der nationalen Gewerkschaft am Hauptsitz – qua Vereinbarung eine tragende Rolle für den Auditierungsprozess zu.

Hier sind es die Gewerkschaftsvertreter*innen, die an den Standortbesuchen teilnehmen, die Unterlagen im Rahmen der Audits prüfen und mit den lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen und Beschäftigten vor Ort sprechen. Dies wird als essenziell angesehen, um einen authentischen Eindruck von der Situation vor Ort zu bekommen. Dabei spielen explizit auch die Sprachkompetenzen derjenigen gewerkschaftlichen Vertreter*innen eine bedeutende Rolle, die bei den bisherigen Besuchen in der Lage waren, direkt mit den Beschäftigten vor Ort zu kommunizieren. Diese sprechen häufig kein Englisch, das aber während der Audits meist die offizielle Sprache vor Ort ist.

In den Fällen, wo in den Betrieben keine gewerkschaftliche Vertretung präsent ist, werden externe Gewerkschaftsvertreter*innen hinzugezogen.

Auch hier ist der globale Gewerkschaftsverband von Bedeutung, weil entweder ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der jeweils zuständigen BWI-Regionaldirektion oder aber – häufig durch die Kontakte der BWI vermittelt – des nationalen Gewerkschaftsverbands miteinbezogen wird, in dessen Organisationsbereich der Betrieb fällt.

Bei *Handel* ist IndustriALL der zentrale Akteur im dortigen Steuerungsgremium, das sich ansonsten aus weiteren Gewerkschaftsvertreter*innen, Vertreter*innen der CSR-Abteilung des Unternehmens und Trainer*innen des unternehmensseitigen Zuliefererprogramms zusammensetzt. Die zentrale Rolle des globalen Gewerkschaftsverbands liegt darin begründet, dass IndustriALL über die Mitgliedsgewerkschaften den Kontakt zur lokalen Ebene vor Ort herstellen kann.

Dies ist ein Aspekt, der auch von Unternehmensseite unterstrichen wird. Das Unternehmen selbst sieht sich aufgrund komplexer Gewerkschaftsstrukturen vor Ort kaum in der Lage, die Verbreitung des globalen Rahmenabkommens aktiv sicherzustellen. Hinsichtlich der Umsetzung findet allerdings eine Konzentration auf diejenigen Länder statt, in denen IndustriALL besonders aktiv ist:

„Wir konzentrieren uns bei der Implementierung oder bei einer aktiven Verbreitung des globalen Rahmenabkommens auf Länder, wo IndustriALL selbst Vertreterinnen oder Vertreter hat, weil wir ein Stück weit auf die angewiesen sind. Wir können das in einem Land mit 400 Gewerkschaften in der Textilindustrie nicht selbst übernehmen.“ (Handel, Headquarter, Management)

Eine solche Auswahl der zu priorisierenden Ländern ist zu treffen, weil aufgrund begrenzter Ressourcen – sowohl auf Unternehmensseite als auch bei IndustriALL – nicht die gesamte Lieferkette des Unternehmens auf einmal bearbeitet werden kann. Auch ist IndustriALL bei *Handel* an den sogenannten Ländergruppen beteiligt, die sich aus Vertreter*innen der Unternehmensseite und Gewerkschaftsvertreter*innen aus den jeweiligen Ländern zusammensetzen.

Auch in die Umsetzung des unternehmensspezifischen Menschenrechtsprogramms ist der globale Gewerkschaftsverband involviert. Hier fungiert IndustriALL als Beraterin für das Programm, ist an der Schulung der Trainer*innen beteiligt und bei der Durchführung gemeinsamer Schulungen zugegen. Die tragende Rolle des globalen Gewerkschaftsverbands ergibt sich auch daraus, dass die Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz von *Handel* nicht aktiv miteingebunden sind (siehe Kapitel 5.2.2).

Globale Gewerkschaftsverbände und Rahmenabkommen: Scharnierfunktion mit begrenzten Ressourcen

Es zeigt sich, dass den globalen Gewerkschaftsverbänden, über die und deren Kontakte in die Weltregionen viele Informationen zusammenlaufen, eine wichtige Scharnierfunktion bei der Umsetzung der Rahmenabkommen zukommt. Dieser Informationsaustausch ist eine zentrale Grundlage für die Koordinierung der Interessenvertretungsakteure in den verschiedenen Handlungsbereichen. So führt die Vernetzung zu einer Erweiterung der Handlungsspielräume gegenüber dem Management sowohl auf lokaler als auch auf zentraler Ebene, denn häufig sind die Interessenvertreter*innen besser informiert als das Management.

Die Scharnierfunktion kann allerdings nur dann greifen, wenn an den Standorten durch Mitgliedsorganisationen der globalen Gewerkschaftsverbände eine entsprechende gewerkschaftliche Organisationsmacht gegeben ist. Wenn diese fehlt, ist kein Informationsfluss vorhanden und Beschwerden oder Verstöße können nicht artikuliert werden – weder ad hoc noch im Rahmen bestehender Steuerungsgremien für die Rahmenabkommen.

Dies zeigt sich auch im Kontext von Standortbesuchen vor Ort, wie ein Beispiel beim Unternehmen *Holz* unterstreicht. Aus Sicht eines Vertreters der nationalen Gewerkschaft am Hauptsitz hängt die Qualität der Informationen für die Audits wesentlich davon ab, ob vor Ort eine Gewerkschaft existiert. Mit deren Existenz eröffnet sich die Möglichkeit, Informationen über die Arbeitsbedingungen aus erster Hand zu erhalten, während es ohne Gewerkschaft schwierig ist, die Informationen des Managements zu überprüfen. Dies zeigt sich an den wenigen Standorten des Unternehmens, an denen keine gewerkschaftliche Vertretung existieren.

Beispielhaft dafür steht Kolumbien, wo Gewerkschaften nach wie vor nicht anerkannt sind und unterdrückt werden:

„Was kann man da rausziehen, was kriegt man da an Informationen? [...] Wir wissen, unser Besuch ist angekündigt, und insbesondere wenn wir kein gewerkschaftliches Gegenüber haben, das wir schon kennen, dann haben wir da auch überhaupt keine Anhaltspunkte, wie das richtige Leben aussieht. Das merkt man auch in Kolumbien [...]. Dort gibt es keine Gewerkschaft, weil dort Gewerkschafter bis vor Kurzem noch Freiwild gewesen sind. Und jeder vernünftige Arbeiter hält sich von denen fern, weil er sonst selbst auf der To-do-liste steht.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Die Organisationsmacht der lokalen Gewerkschaften spielt also für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen eine zentrale Rolle. Zugleich ist hervorzuheben, dass die globalen Gewerkschaftsverbände zwar entsprechend

vernetzt sind, selbst aber nur über begrenzte zeitliche und personelle Ressourcen verfügen, um die Umsetzung der Rahmenabkommen umfassend und kontinuierlich zu begleiten. Viele unserer Fallstudien weisen darauf hin, dass die Organisationsmacht bei den Dachverbänden selbst schwach ausgeprägt ist.

Die begrenzte Ressourcenausstattung zeigt sich aber nicht nur in den Fällen, in denen die globalen Gewerkschaftsverbände eine weniger aktive Rolle bei den Umsetzungsaktivitäten einnehmen, sondern auch dort, wo sie eine zentrale Rolle spielen wie im Fall von *Handel*. Dort machen die begrenzten Ressourcen von IndustriALL eine Konzentration auf einzelne Länder und Standorte erforderlich.

Aufwendige Praktiken, wie wir sie bei *Holz* identifizieren konnten, wo der globale Gewerkschaftsverband eine zentrale Rolle bei den Auditierungen der Standorte spielt, sind sicherlich nicht ohne Weiteres auf den gesamten Organisationsbereich der BWI oder auch auf andere Gewerkschaftsverbände zu übertragen. Mit den derzeit verfügbaren Ressourcen wäre es für die BWI nicht leistbar, in allen Unternehmen mit einem globalen Rahmenabkommen eine Auditierung oder ein Gewerkschaftsnetzwerk nach dem Vorbild von *Holz* aktiv zu betreiben oder die Zahl der betreuten Unternehmen mit globalen Abkommen deutlich auszuweiten:

„Rahmenabkommen ausweiten? Wir können das nicht. [...] Das bedeutet auch viel Arbeit, weil eigentlich müssen wir die Shortcomings kompensieren, die die nationalen Institutionen nicht durchführen [...]. Also wir werden als BWI nicht für alle zwanzig Firmen ein Gewerkschaftsnetzwerk aufbauen.“
(Holz, globaler Gewerkschaftsverband, Interview 1)

Vielmehr müssen alle globalen Gewerkschaftsverbände Abwägungen darüber treffen, wo und an welchen Stellen die begrenzten Ressourcen eingesetzt werden, denn die Betreuung kostet Zeit und es wird entsprechendes Personal dafür benötigt. Dies gilt nicht nur für den Auditierungsprozess selbst, sondern auch für die Betreuung gewerkschaftlicher Netzwerke, die Unterstützung gewerkschaftlicher Organisation vor Ort und die Lösung lokaler Konflikte. Eine Begleitung der Umsetzung kann daher oftmals nur selektiv erfolgen.

Die Ressourcenknappheit der globalen Gewerkschaftsverbände wird besonders offensichtlich, wenn man das Augenmerk nicht nur auf ein multinationales Unternehmen richtet, sondern auf die gesamte Lieferkette. Auf einer Seite könnten die globalen Gewerkschaftsverbände und ihre nationalen Mitgliedsgewerkschaften hier eine wichtige Funktion übernehmen, weil

über ihre Kanäle verlässliche Informationen über die Verletzung von Arbeitsstandards zu bekommen sind:

„Wir mit unseren Audits können das gar nicht kontrollieren, unmöglich. [...] Ich meine, das ist ja auch immer das Problem: Wie willst du das monitoren? Und ich habe den Vorschlag gemacht: „Ihr müsst mehr die globalen Gewerkschaften da einbinden, weil die wissen, welche Lieferanten die Menschenrechte mit Füßen treten.“ Durch Audits kriegst du das nicht so einfach raus, du musst schon einen haben, wo du dann dem nachgehen kannst.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Auf der anderen Seite ist ein solches Vorgehen über die gesamte Lieferkette hinweg für die globalen Gewerkschaftsverbände sehr aufwendig, insbesondere wenn die Lieferkette kleinere Standorte umfasst:

„I think we need to do more, [...] I need to go to the supply chain of these companies because usually there are more plants and they have less than hundred workers. Not so many, then it is a big investment for our side in terms of budget to go to a social audit.“ (Holz, globaler Gewerkschaftsverband, Interview 2)

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Je umfassender die Umsetzungspraktiken sind und je stärker die globalen Gewerkschaftsverbände in diese eingebunden sind, umso mehr Ressourcen benötigen sie, um diese Aufgabe zu erfüllen. Umso wichtiger erscheint vor diesem Hintergrund die Vernetzung verschiedener Interessenvertretungsakteure und das Zusammenwirken verschiedener Handlungsressourcen, um die Umsetzung bestehender globaler Rahmenabkommen zu fördern. Daher richten wir den Blick im Folgenden auf die Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz der Unternehmen.

5.2.2 Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz der Unternehmen

Es sind nationale Gewerkschaften und betriebliche Interessenvertreter*innen an den Zentralstandorten, die sowohl über institutionelle Machtressourcen verfügen, die im nationalen Rahmen verankert sind, als auch über eine entsprechende Organisationsmacht. Dies sind Ressourcen, die auch zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen genutzt werden können. Mit Blick auf die institutionelle Macht stehen in den Heimatländern der Unternehmen unseres Fallstudienamples – vor allem in Deutschland – rechtlich abgesicherte

Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte im Vordergrund; hinzu kommen meist langjährig etablierte Austauschbeziehungen mit den Unternehmensleitungen.

Dies zeigt sich z. B. daran, dass die Interessenvertretungsakteure in vielen der untersuchten Fälle die Probleme oder Verstöße gegen das Rahmenabkommen, die an sie herangetragen werden, aufnehmen und gegenüber der Unternehmensleitung thematisieren. Auf diese Weise versuchen sie unter Einsatz ihrer sozialen, zeitlichen und personellen Ressourcen, die sich aus ihrer institutionellen Verankerung und ihrer Organisationsmacht speisen, eine entsprechende Lösung herbeizuführen. Hierfür lassen sich in beiden Gruppen von Unternehmen Anzeichen finden – in Unternehmen mit und in Unternehmen ohne neue transnationale Handlungsarena (zur Unterscheidung siehe [Kapitel 4.2.1](#)).

Unternehmen ohne neue transnationale Handlungsarena

Vor allem in den Fällen, in denen die globalen Rahmenabkommen keine neue transnationale Handlungsarena begründen, spielen die Akteure der nationalen Handlungsarena eine zentrale Rolle für die Begleitung der Umsetzung des Abkommens. Ob und wie Umsetzungsaktivitäten in Bezug auf das globale Rahmenabkommen entwickelt werden, hängt vor allem von ihnen und ihren Ressourcen ab, weil entweder explizite Prozessnormen in den Vereinbarungen fehlen oder weil transnationale Akteure – wie Weltbetriebsräte (*Metall*), Europäische Betriebsräte (*Kabel, Maschine*) oder lockere Netzwerke (z. B. das Weltarbeitnehmer*innentreffen bei *Maschine*) – nur einen begrenzten und punktuellen Einfluss haben ([siehe Kapitel 4.2.2](#)).

Im Fall *Konstruktion* ist es beispielsweise die nationale Gewerkschaft am Hauptsitz, die – nachdem sie von dem zuständigen globalen Gewerkschaftsverband über ein Problem informiert wurde – eine Einordnung des jeweiligen Falls vornimmt und darüber entscheidet, ob er entsprechend weiterverfolgt wird (für weitere Details siehe [Kapitel 4.3.1](#)). Somit kommt der nationalen Gewerkschaft bei *Konstruktion* eine zentrale Gatekeeper-Funktion beim Umgang mit Verstößen gegen das globale Rahmenabkommen zu. Sie entscheidet zusammen mit dem Gesamtbetriebsrat, ob eine Beschwerde weiterverfolgt und gegenüber der Unternehmensleitung thematisiert wird.

Wenn ein Anliegen weiterverfolgt wird, folgen in der Regel Gespräche mit der Unternehmensleitung, um eine Lösung für das bestehende Problem zu finden. Als letztes Mittel der Eskalation ziehen die deutschen Gewerkschaftsvertreter*innen bzw. Betriebsräte die Thematisierung im Aufsichtsrat in Erwägung:

„Wenn ein Problem langanhaltend da ist und man merkt, da kommt man jetzt mit den normalen Telefonaten nicht weiter, dann ist es an der Zeit, das auch da mal zu thematisieren, weil das ja so eine weitere Eskalationsstufe ist im Sinne von ‚Es ist dann unangenehm für den Vorstand, sich auch dazu noch äußern zu müssen‘. Aber auch da ist natürlich klar, wenn im Aufsichtsrat jetzt andere Dinge Priorität haben, dann überlegt man sich natürlich, was man platziert.“ (Konstruktion, Headquarter, Interview 1)

In diesem Zusammenhang ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, dass es nur dann zu einer solchen Eskalation kommt, wenn die Interessenvertreter*innen am Hauptsitz dem Problem eine entsprechende Bedeutung zumessen. Somit muss ein Anlass bestehen, um den Fall in den Mitbestimmungsgremien zu thematisieren und dies gegenüber anderen Interessen zu priorisieren.

Auch im Fall von *Kabel* zeigt sich die wichtige Rolle, die die nationale Gewerkschaft am Hauptsitz spielt. Formal ist hier zwar der Europäische Betriebsrat für die Umsetzung des Rahmenabkommens mitverantwortlich und in der Praxis erfolgt dessen jährliche Berichterstattung auch. Allerdings hat sich bislang aufgrund der insgesamt eingeschränkten Handlungsressourcen dieses Gremiums und seiner geografischen Begrenztheit auf Europa keine wirklich umfassende und systematische Überwachungspraxis des globalen Rahmenabkommens durch den Europäischen Betriebsrat entwickelt (siehe Kapitel 4.3.1).

Hervorzuheben sind hier vielmehr die Aktivitäten, die die IG Metall entwickelt hat, um das Abkommen an den nordafrikanischen Standorten des Unternehmens umzusetzen und dadurch die Handlungsmöglichkeiten der lokalen Akteure zu stärken. Hierbei ist die Organisationsmacht der IG Metall eine wichtige Komponente; insbesondere ist die Gründung eines gewerkschaftlichen Netzwerks für die Region Nahost/Nordafrika (MENA) hervorzuheben, das die deutsche Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens initiiert hat und seitdem eng begleitet. Dabei erwies sich das Rahmenabkommen selbst als wichtige Ressource, um ein solches Netzwerk im Unternehmen zu etablieren (siehe ausführlich Kapitel 6.2.2).

Auch im Konfliktlösungsprozess stellen die deutsche Gewerkschaft und die betrieblichen Arbeitnehmervertreter*innen am Hauptsitz von *Kabel* wichtige Akteure dar. Über das gewerkschaftliche Netzwerk stehen sie mit den Interessenvertreter*innen aus Nordafrika in Kontakt, denen sie bei Problemen auch unterstützend zur Seite stehen. Aufgrund ihrer Nähe zum zentralen Management bilden die Interessenvertreter*innen am Hauptsitz für die nordafrikanischen Betriebsgewerkschaften einen wichtigen Kommunikati-

onskanal zum zentralen Management, über den sie selbst nicht verfügen. Somit kommt den Akteuren am Hauptsitz eine wichtige Scharnierfunktion zu, um Probleme an die Unternehmensleitung zu adressieren.

Auch in anderen Fällen unseres Untersuchungssamples sind es vor allem die Betriebsräte am Hauptsitz, die für die Umsetzungsprozesse von Bedeutung sind. Im Fall von *Metall* spielt der deutsche Konzernbetriebsratsvorsitzende, der zugleich auch Vorsitzender des Weltbetriebsrats ist, eine wichtige Rolle für die Weiterverfolgung der Fälle. Wenn Verstöße gegen die im globalen Rahmenabkommen definierten Normen bekannt werden, versucht er, über den Kontakt zum HR-Management bzw. Einkauf am Unternehmenssitz eine entsprechende Lösung herbeizuführen (siehe Kapitel 4.3.1).

Eine ähnliche Bedeutung bei Verstößen gegen die in der Vereinbarung kodifizierten Arbeitsstandards zeigt sich bei den Betriebsräten am Hauptsitz von *Maschine*. Auch hier ist es in der Regel der Konzernbetriebsrat, der durch die nationale Gewerkschaft am Hauptsitz oder den globalen Gewerkschaftsverband, durch Betroffene direkt oder Berichte auf den Welttreffen über Probleme bzw. Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen informiert wird.

Der Konzernbetriebsrat geht den Beschwerden nach und berät bestehende Probleme mit der Unternehmensleitung. Somit ist auch hier eine Gatekeeper-Funktion der deutschen Interessenvertreter*innen zu erkennen; eine aktive Weiterverfolgung von Beschwerden ist auch in diesem Fall an deren „willingness to act“ gebunden.

Allerdings spielen hierbei nicht nur der Handlungswille der Interessenvertreter*innen am Standort des Unternehmens und die fehlenden Prozessnormen zum Umgang mit Beschwerden eine Rolle, sondern auch die Ressourcenausstattung. Für ein umfassendes und systematisches Monitoring des Rahmenabkommens, das einen regelmäßigen Kontakt zu den Standorten in den einzelnen Weltregionen erfordert, fehlen letztlich auch dem Konzernbetriebsrat die notwendigen Ressourcen.

Gerade bei internationalen Themen sind besondere Kenntnisse – beispielsweise zu den Arbeitsbeziehungen verschiedener Länder – und Fähigkeiten wie sprachliche und interkulturelle Kompetenzen gefragt. Im Vereinbarungstext selbst sind diese Anforderungen jedoch nicht ausdrücklich geregelt, etwa indem entsprechende Referentenstellen vorgesehen wären. Hier besteht ein entscheidender Unterschied zu den Fällen, in denen durch das globale Rahmenabkommen eine neue Handlungsarena mit transnationalem Zugschnitt entstanden ist, die auch den Interessenvertretungsakteuren am Hauptsitz des Unternehmens neue Handlungsressourcen bietet. Daher betrachten wir diese Fälle im nächsten Abschnitt.

Unternehmen mit neuen transnationalen Handlungsarenen

Interessenvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens spielen auch in etlichen Fällen unseres Untersuchungssamples eine zentrale Rolle, in denen durch die Einrichtung eines Steuerungsgremiums oder – wie bei *Verbund* – eines Sozialdialogforums eine neue transnationale Handlungsarena entstanden ist. Dies zeigt sich beispielsweise bei *Anlage*, *Elektronik*, *Papier* und *Stahl*.

Sowohl bei *Stahl* als auch bei *Anlage* stammen aktuell alle Mitglieder des Steuerungsgremiums – inklusive der Vertreter*innen des globalen Gewerkschaftsverbands – aus Deutschland, wo das Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Bei *Stahl* besteht zudem eine enge Verzahnung mit dem Europäischen Betriebsrat, dessen Vorsitz – ebenfalls aus Deutschland – auch dem Steuerungsgremium angehört.

Ähnlich wie bei *Stahl* und *Anlage* sind es auch bei *Papier* vor allem die Interessenvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens, die eine zentrale Rolle im Steuerungsgremium und auch darüber hinaus spielen. Mit ihren Kontakten zum Unternehmensmanagement stellen sie eine wichtige Resource für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens bei *Papier* dar:

„Then you have the group works council⁴, of course. You have the Swedish works council, then you also have a group works council with Swedes regarding the [*Papier*] group and even though they are not part of the agreement, we are interested in that group that the company follows the agreement. So, that can also be a leverage if they do not follow it, to raise it with that group and they have the information and part of the GFA⁵ group is also the chairman of the group works council, so we have a direct link there.“ (Papier, Headquarter)

Bei *Papier* wird es als relevant angesehen, dass die Arbeitnehmervertreter*innen am Hauptsitz im Verwaltungsrat des Unternehmens sitzen, sodass ein weiterer potenzieller Hebel zur Eskalation von Konflikten in Bezug auf das globale Rahmenabkommen besteht. Zwar war es bislang nicht nötig, diese Möglichkeit zu nutzen, dennoch wird die potenzielle Verfügbarkeit dieser Option als wichtig eingeschätzt:

„We can raise it in the board, and they [management] do not want that. So, we have never done it, we have never come to that. But still, it is important that you have this chain, so you know, you could use it.“ (Papier, Headquarter)

4 In den englischsprachigen Interviews sprechen die schwedischen Vertreter*innen von „works councils“, auch wenn sie sich auf die Interessenvertretungsstrukturen in Schweden beziehen.

5 GFA – Global Framework Agreement (globales Rahmenabkommen)

Durch die zentrale Rolle der schwedischen Gewerkschaften kann auf die im nationalen Kontext verankerten Handlungsressourcen zurückgegriffen werden, wenn es zu Verstößen oder Problemen im Zusammenhang mit dem globalen Rahmenabkommen kommt. Die Zusammenarbeit im Steuerungsgremium profitiert von der seit Langem etablierten Zusammenarbeit der schwedischen Gewerkschaftsvertreter*innen untereinander und mit dem zentralen Unternehmensmanagement.

Dies setzt aber – wie in anderen Fällen unseres Untersuchungssamples auch – eine „willingness to act“ aufseiten der Gewerkschaftsvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens voraus. Das Einbringen der nichtschwedischen Perspektive in das Steuerungsgremium fällt primär in die Zuständigkeit des Vertreters des globalen Gewerkschaftsverbands.

In ähnlicher Weise ist das Steuerungsgremium bei *Elektronik*, dem deutsche Betriebsräte und Vertreter*innen der nationalen Gewerkschaft angehören, maßgeblich durch die Akteure der nationalen Handlungsarena geprägt. Deren Bedeutung zeigt sich auch daran, dass die Verbindung zum Aufsichtsrat hier als wichtiger Hebel angesehen wird, um Gehör beim Management zu finden und Lösungen für Probleme in Bezug auf das globale Rahmenabkommen zu erreichen.

Auf diese Weise stellen die Akteure bei *Elektronik* auf der Zentralebene relevante Ressourcen bereit, die die Grundlagen für eine grenzüberschreitende Kooperation auf Arbeitnehmerseite legen:

„Vorsitzender Gesamtbetriebsrat, Stellvertreter, Konzernbetriebsrat, Europäischer Betriebsrat, die müssen bei uns im Aufsichtsrat sitzen, sonst sind die nicht wirkmächtig genug. Über diese Funktionen kriegst du den Hebel rein, um dann Dinge zu tun, die halt da nicht stehen in der Vereinbarung. [...] Wie gelingt es mir, in einem politisch schwierigen oder rechtlich schwierigen Umfeld über meine Funktion einen Hebel hineinzubringen in die Dinge, die da halt wichtig sind?“ (Elektronik, Headquarter, Interview 1)

Ähnlich wie bei Unternehmen ohne neue transnationale Handlungsarena kommt den Interessenvertretungsakteuren am Hauptsitz auch in diesen Fällen eine wichtige Rolle bei der Begleitung und Überwachung der Umsetzung der Abkommen zu. Auch hier spielt die „willingness to act“ der Akteure eine Rolle, dennoch besteht ein Unterschied zwischen den verschiedenen Umsetzungstypen. Während die Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz bei Unternehmen ohne neues Steuerungsgremium ausschließlich auf ihre im nationalen Rahmen verankerten Handlungsressourcen zurückgreifen können, bestehen bei neuen transnationalen Handlungsarenen durch die Steuerungsgremien und definierte Prozessnormen zusätzliche Handlungsressourcen.

In drei Fällen unseres Untersuchungssamples zeigen sich Abweichungen von diesem Muster, nämlich bei *Chemie*, *Handel* und *Holz*. Hier sind insbesondere die Betriebsräte des Unternehmens Hauptsitzes nicht in die Umsetzung miteinbezogen. Die nationale Gewerkschaft spielt zwar bei *Holz* eine wichtige Rolle bei der Umsetzung, nicht aber die Betriebsräte, die an den Auditierungen der Standorte nicht beteiligt sind.

Auch bei *Handel* und *Chemie* zeigt sich keine aktive Einbindung von Interessenvertretungsakteuren aus dem Land, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Dort existieren bei *Handel* zwar nationale Betriebsratsstrukturen, aber das globale Rahmenabkommen bezieht diese nicht mit ein, sodass die Betriebsräte am Hauptsitz nicht mit der Umsetzung und Überwachung des Abkommens entlang der Lieferkette befasst sind.

Bei *Chemie* spielen Interessenvertretungsakteure aus dem Land, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat, ebenfalls keine aktive Rolle bei der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens. Dies ist aber keine spezifische Entwicklung im Kontext des Abkommens, denn auch im geschäftsführenden Ausschuss des Europäischen Betriebsrats und im Weltbetriebsratsgremium sind keine Vertreter*innen vom Hauptsitz zugegen, was auf die Beschäftigtenzahlen in den einzelnen Standortländern zurückzuführen ist.

Interessenvertretungsakteure am Hauptsitz und ihre Ressourcen

Im Unterschied zu den globalen Gewerkschaftsverbänden und ihren Vertreter*innen stehen die Interessenvertreter*innen am Hauptsitz in einem engeren und kontinuierlicheren Austausch mit der Unternehmensleitung, was sie zu einem wichtigen Akteur im Hinblick auf die Umsetzung globaler Rahmenabkommen werden lässt – vor allem vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen der globalen Gewerkschaftsverbände.

Auch dort, wo in unseren Untersuchungsfällen transnationale Interessenvertretungsakteure wie Europäische Betriebsräte oder Weltbetriebsräte existieren (*Anlage, Elektronik, Kabel, Maschine, Metall, Papier* und *Stahl*), spielen die Vertreter*innen aus dem Land, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat, eine hervorgehobene Rolle, weil sie es sind, die über entsprechende Ressourcen und etablierte Interaktionsbeziehungen zum Management auf Zentralebene verfügen.

Zu beachten ist allerdings, dass diese zentrale Rolle der Interessenvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens ambivalent einzuschätzen ist. Auf der einen Seite kann auf die im nationalen Kontext verankerten Handlungsressourcen zurückgegriffen werden, wenn es zu Verstößen oder Problemen im Zusammenhang mit dem globalen Rahmenabkommen kommt.

Eine starke Stellung und Vernetzung der Akteure am Hauptsitz kann sich auf die transnationale Ebene übertragen, deren Bedeutung sich aus den rechtlich verankerten Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten, dem direkten Kontakt zum zentralen Management am Hauptsitz des Unternehmens und der Organisationsmacht speist.

Auf der anderen Seite sind auch die Ressourcen dieser Akteure begrenzt, sodass immer ein Abwägungsprozess stattfinden muss, wofür die Ressourcen eingesetzt werden. Auch die großen Mitgliedsgewerkschaften an den zentralen Standorten haben keine unbegrenzten Ressourcen. Je genauer und sorgfältiger ein Rahmenabkommen umgesetzt wird, umso stärker steigt im Umkehrschluss der damit verbundene Arbeitsaufwand:

„Wir haben bei der IG Metall, glaube ich, insgesamt vierzig globale Rahmenabkommen, also ich habe mit vieren zu tun. Wenn die alle ihre Verpflichtungen aus diesem Abkommen supergenau ernst nehmen würden und mich da beschäftigen würden, dann könnte ich fast nichts anderes mehr machen. Das heißt, das stößt auch bei uns an Kapazitätsgrenzen.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Darüber hinaus muss auch eine „willingness to act“ aufseiten der Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens gegeben sein. In dieser Rolle werden sie zu zentralen Gatekeepern, von denen es abhängen kann, ob Probleme und Verstöße gegenüber der Unternehmensleitung thematisiert werden.

Eine aktive Konfliktbearbeitung geschieht nur, wenn die Interessenvertreter*innen am Hauptsitz dem Problem eine entsprechende Bedeutung zusprechen, über genügend eigene Handlungsressourcen verfügen und es nicht widerstreitende andere Interessen gibt. Dabei ist die Abhängigkeit von der „willingness to act“ der Interessenvertreter*innen am Hauptsitz – wenig überraschend – umso ausgeprägter, je weniger konkrete Prozessnormen im globalen Rahmenabkommen definiert sind.

Auch wenn den Akteuren am Hauptsitz aufgrund ihrer Ressourcen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Umsetzung der Abkommen zukommt, unterliegen ihre Handlungsmöglichkeiten zugleich einer zentralen Begrenzung. Sie verfügen in der Regel nicht über unmittelbaren Kontakt zu Gewerkschaftsvertreter*innen und Beschäftigten in anderen Weltregionen und haben auch keine unmittelbare Legitimation, für diese zu sprechen. Diesbezüglich sind sie wiederum auf die Vernetzung mit anderen Akteuren wie den globalen Gewerkschaftsverbänden oder transnationalen Interessenvertretungsgrößen angewiesen.

5.3 Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungsakteure durch globale Rahmenabkommen

Bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen können sich – als ein Kriterium guter Praxis – Wirkungen in Richtung einer Stärkung von Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungsakteure ergeben, die sich um die Umsetzung kümmern (siehe [Kapitel 1.4](#); vgl. Brookes 2019). Daher können auch globale Rahmenabkommen selbst zu einer institutionellen Handlungsressource der Akteure werden.

Ob und wie sich dies in unseren Fallunternehmen zeigt, werden wir im Folgenden näher analysieren. Dabei konzentrieren wir uns auf die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten auf der zentralen Unternehmensebene, also derjenigen Akteure, die mit der Umsetzung des Rahmenabkommens befasst sind (für die lokale Ebene siehe [Kapitel 6.2](#)).

Ein zentraler Befund unserer Untersuchung ist, dass globale Rahmenabkommen – wenn auch nicht zwangsläufig – die Herausbildung neuer Handlungsarenen auf transnationaler Ebene fördern können und dass diese Arenen eine zentrale Ressource für Interessenvertretungen darstellen. Dies zeigt sich in unserem Untersuchungssample z.B. an der Verankerung von Steuerungsgremien, die eigens für die Überwachung der Rahmenabkommen in den Unternehmen entstanden sind, oder beim Fall *Verbund* in der Herausbildung von sogenannten Sozialdialogforen. Hierdurch werden die Handlungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Weise gestärkt:

- Die Steuerungsgremien stärken die Zusammenarbeit unterschiedlicher Interessenvertretungsakteure.
- Sie bieten einen festen Rahmen für die Interaktion mit der Unternehmensleitung in Bezug auf das Rahmenabkommen und ermöglichen einen kontinuierlichen Umsetzungsprozess.
- Sie stellen zusätzliche Ressourcen für die Interessenvertretungsakteure bereit, die eine systematischere Begleitung und Überwachung der Abkommen und die Kontaktaufnahme mit lokalen Interessenvertreter*innen fördern können. Diese Ressourcen bestehen vor allem in institutionalisierten Kommunikationsprozessen, Unterstützungsleistungen durch dafür bestimmte Unternehmensfunktionen und Zeit- und Reisemitteln für Treffen und Standortbesuche.

Bei *Anlage* und *Stabl* führte die Etablierung des Steuerungsgremiums z.B. dazu, dass dessen Vertreter*innen mehrmals im Jahr zusammenkommen, um sich explizit über das globale Rahmenabkommen auszutauschen. Darü-

ber hinaus führt das Gremium auch Standortbesuche durch. Auch bei *Papier* tauscht sich das Steuerungsgremium regelmäßig zur Umsetzung und etwaigen Probleme in Bezug auf das Abkommen aus, sodass auch hier ein Austausch zwischen einem Vertreter von IndustriALL und den Gewerkschaftsvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens stattfindet.

Bei *Holz* hat sich durch das dortige Steuerungsgremium und die durchgeführten Audits ebenfalls eine enge Kooperation zwischen nationaler Gewerkschaft und globalem Gewerkschaftsverband entwickelt, die auf den langjährigen persönlichen Kontakten der Akteure beruht. Es sind Vertrauensbeziehungen entstanden, die das gemeinsame Handeln bei den Auditierungen erleichtern. Zentrale Grundlage dafür ist eine Orientierung auf die gemeinsamen Probleme und Interessen, die sich den Gewerkschaften in der globalisierten Unternehmensstruktur stellen. Die deutsche Gewerkschaft will nicht als externer Auditor verstanden werden, sondern als Schwesterorganisation, die sich für die Durchsetzung gemeinsamer Interessen einsetzt:

„Wir haben da einen Schritt mehr gemacht in die richtige Richtung, weil dann sozusagen der Betriebsrat oder die IG Metall nicht nur als ein Auditor verstanden wird, sondern als ein Bruder oder eine Schwester, die mit den Gewerkschaftern aus anderen Teilen der Welt gemeinsam arbeitet. Die IG Metall weiß dadurch ganz genau, was in den anderen Teilen der Welt passiert, weil das hat ja auch Einfluss auf die Situation in Deutschland und alles ist mehr oder weniger miteinander verbunden. Deshalb denke ich, [*Holz*] ist ein gutes Beispiel, wie man internationale Rahmenabkommen durchführen kann.“
(Holz, globaler Gewerkschaftsverband, Interview 1)

Auch bei *Chemie* besteht ein Steuerungsgremium für das globale Rahmenabkommen, das im Sinne eines systematischen Monitorings jährliche Standortbesuche durchführt. Anders als bei *Holz* gehören diesem Gremium aber neben Unternehmensvertreter*innen und einem Vertreter von IndustriALL auch Beschäftigtenvertreter*innen aus den Weltregionen Nordamerika, Südamerika, Europa und Asien an.

Bei *Chemie* war das mit dem globalen Rahmenabkommen entstandene Steuerungsgremium zudem ein wichtiger Katalysator dafür, dass im Unternehmen ein Weltbetriebsrat entstanden ist. Hier war der zunächst durch das Steuerungsgremium geschaffene regelmäßige Austausch zwischen Interessenvertreter*innen verschiedener Weltregionen ein wichtiger Meilenstein. Wie auch bei *Holz* trägt das Steuerungsgremium bei *Chemie* somit zu einer transnationalen Vernetzung der Akteure bei.

Nicht nur die Vernetzung unter den Interessenvertretungsakteuren ist beim Blick auf die Steuerungsgremien von Bedeutung, sondern auch, dass

diese einen festen Rahmen für die Interaktion mit der Unternehmensleitung in Bezug auf das Rahmenabkommen bieten. Ein Beispiel zeigt sich im Fall von *Handel*, wo das Gremium ein etabliertes Austauschforum zwischen IndustriALL und Unternehmensvertreter*innen ist. Dies ist eine wichtige Ausgangsbedingung für eine kontinuierliche Handlungspraxis bei der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens, die somit nicht von Ad-hoc-Gelegenheiten abhängig ist, sondern durch regelmäßige Treffen des Steuerungsgremiums begleitet und unterstützt wird.

Mit der Einrichtung solcher Gremien ist schließlich auch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen durch das Management verbunden. Dies betrifft etwa die Kostenübernahme für zusätzliche Treffen oder Standortbesuche und -audits. Auf diese Weise wird eine systematische Begleitung und Überwachung sowie die Kontaktaufnahme mit lokalen Interessenvertreter*innen erleichtert.

Dies lässt sich unseren Fällen deutlich bei *Chemie* und *Holz* erkennen, bei denen die vom Unternehmen finanzierten Audits und Standortbesuche den direkten Austausch mit Gewerkschaftsvertreter*innen und Beschäftigten vor Ort ermöglichen. Auch bei *Anlage* und *Stahl* spielt dies eine Rolle. Zwar bestehen die Steuerungsgremien hier in erster Linie aus Betriebsräten und Gewerkschaftsvertreter*innen am Hauptsitz des Unternehmens, aber diesen stehen zusätzliche Ressourcen für Auditierungs- und Besuchsaktivitäten zur Verfügung, was potenziell neue Handlungsmöglichkeiten auch für Standortländer eröffnet, die ansonsten nicht berücksichtigt würden.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei *Elektronik*, wo sich das Steuerungsgremium ebenfalls primär aus Interessenvertreter*innen zusammensetzt, die aus dem Land des Hauptstandorts stammen. Auch hier erschließt sich das Gremium durch Welttreffen und Standortbesuche neue Handlungsmöglichkeiten für die Betriebsräte am Hauptsitz des Unternehmens, indem diese Kontakt zu lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen vor Ort erhalten.

So können neue Handlungsressourcen erschlossen werden, die den nationalen Gewerkschaften oder Betriebsräten am Hauptsitz der Unternehmen nicht in gleicher Weise zur Verfügung stehen bzw. nur dann genutzt werden, wenn dafür andere Aufgaben und Ziele hintangestellt werden. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil in den geführten Interviews regelmäßig auf einen Ressourcenmangel der Arbeitnehmervertretung hingewiesen wurde.

Gerade für die internationalen Themen seien laut unseren Interviewpartner*innen besondere Kenntnisse der Arbeitsbeziehungen in verschiedenen Ländern und besondere Fähigkeiten vor allem sprachlicher und interkultureller Natur gefragt. Diese seien leider nur selten ausgeprägt und es

fehlten die finanziellen Mittel, um durch Schulungen Abhilfe zu schaffen. Das Beispiel von *Maschine* zeigt eindrücklich, wie fehlende Ressourcen der deutschen Betriebsräte einer systematischeren Begleitung der Umsetzung des Rahmenabkommens entgegenstehen können (siehe Kapitel 5.2.2).

5.4 Globale Rahmenabkommen als Ausgangspunkt für die Entwicklung transnationaler Strukturen der Interessenvertretung

Globale Rahmenabkommen sind noch in anderer Hinsicht als Handlungsressource nutzbar, nämlich bezüglich der Herausbildung weiterer transnationaler Akteure. Die Beispiele von *Holz* und *Chemie* zeigen deutlich, wie die dortigen Steuerungsgremien und die Umsetzungspraxis, die diese entwickelt haben, die Gründung eines transnationalen gewerkschaftlichen Netzwerks bzw. eines Weltbetriebsrats maßgeblich gefördert haben.

Bei *Holz* entstand mit dem globalen Rahmenabkommen nicht nur das Steuerungsgremium, vielmehr war das Abkommen auch der Ausgangspunkt für die Gründung eines transnationalen Netzwerks der Gewerkschaften an den verschiedenen Standortländern. In diesem Fall legte das Rahmenabkommen die Grundlage für einen regelmäßigen Austausch und intensivere Beziehungen zwischen den lokalen Gewerkschaften, der IG Metall und dem globalen Gewerkschaftsverband BWI. Die persönlichen Kontakte und gewachsenen Beziehungen trugen zu einer stärkeren Vernetzung bei.

Auf dieser Grundlage entwickelten BWI und IG Metall die Idee, ein Treffen der Gewerkschaften am Hauptsitz des Unternehmens zu organisieren, das von der IG Metall und der Unternehmensseite finanziert wurde, von Letzterer durch Freistellungen. Hierzu reisten Gewerkschaftsvertreter*innen aus allen Tochtergesellschaften an, in denen es eine gewerkschaftliche Vertretung gibt.

Während des Treffens rückten vor allem die Probleme am indischen Standort in das Blickfeld der Teilnehmer*innen, der eine hohe Leiharbeitsquote und viele Entlassungen aufwies. Daraufhin verfassten die Teilnehmer*innen ein gemeinsames Statement, in dem sie die hohe Leiharbeitsquote an diesem Standort und in Malaysia kritisierten. Dieses Statement hatte als Ausdruck einer gemeinsamen Interessenposition Symbolkraft.

Diese Erfahrungen führten schließlich zur Fortsetzung der Beziehungen in Form eines transnationalen gewerkschaftlichen Netzwerks, dessen Entwicklung durch die Corona-Pandemie zwar behindert, aber nicht gestoppt wurde. Vielmehr gelang es, das gewerkschaftliche Netzwerk auch während

der Pandemie auf digitalen Kanälen weiterzuführen, was auf zwei Wegen geschah. Zum einen wurde ein digitales Netzwerktreffen organisiert, dessen Federführung bei der BWI mit Unterstützung der IG Metall lag; zum anderen wurde für alle gewerkschaftlichen Vertreter*innen an den verschiedenen Standorten des Unternehmens eine gemeinsame Messengerdienst-Gruppe eingerichtet.

Auch die Organisation dieser Gruppe übernahmen BWI und IG Metall. Dabei wurden Verantwortliche für die einzelnen Kontinente benannt, um die Kommunikation mit Strukturen zu unterfüttern und dadurch zu verstetigen. Gerade in der Pandemiezeit erwies sich diese Art der Kommunikation als wichtig, weil Informationen aus den einzelnen Standorten ohne großen Aufwand weitergegeben und Probleme vermittelt werden konnten. Peruanische Gewerkschafter*innen beispielsweise bewerten den Austausch von Informationen zu Verhandlungen oder Kampagnen als wichtig, weil er ihnen einen direkten Kontakt zu BWI und IG Metall verschafft.

„This network is very important for us. The more you organize with other unions, the better.“ (Holz, Standort)

Das entstandene transnationale Gewerkschaftsnetzwerk stärkt aber nicht nur den generellen Austausch zwischen den Gewerkschaften, sondern stellt auch eine wichtige Ressource für das globale Rahmenabkommen dar. Inzwischen ist das Netzwerk das wichtigste Austauschforum auf Arbeitnehmerseite zu arbeitsbezogenen Problemen an den verschiedenen Standorten. Hier können Probleme im Hinblick auf die Einhaltung der im Abkommen kodifizierten Arbeitsstandards angesprochen werden. Dies ermöglicht es BWI und IG Metall, etwaige Probleme aufzunehmen und im zentralen Monitoring-Meeting mit der Unternehmensleitung zu thematisieren.

Ähnlich wie im Fall *Holz* hat auch das globale Rahmenabkommen von *Chemie* zu einer Ausweitung der transnationalen Interessenvertretungspraxis im Unternehmen beigetragen. Während das Abkommen bei *Holz* die Herausbildung eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerkes maßgeblich gefördert hat, war das Abkommen bei *Chemie* ein wichtiger Baustein für die Gründung eines Weltbetriebsrats.

Zunächst existierte der Weltbetriebsrat bei *Chemie* zwar unabhängig vom globalen Rahmenabkommen, da er – auf gemeinsame Initiative der Unternehmensleitung und des bereits existierenden Europäischen Betriebsrats – für den Abschluss einer globalen Gewinnbeteiligungsvereinbarung ins Leben gerufen wurde und seine Rolle auf die formale Trägerschaft dieser Vereinbarung beschränkt war. Eine weitergehende Praxis, die regelmäßige

Treffen und eine stärkere Vernetzung zwischen Vertreter*innen unterschiedlicher Weltregionen umfasst hätte, bestand nicht.

Dies änderte sich aber wenig später, als das globale Rahmenabkommen neu verhandelt wurde. Laut unseren Interviewpartner*innen war ein primäres Ziel der Neuverhandlungen, einen Weltbetriebsrat fest im Unternehmen zu etablieren und über einen entsprechenden Passus im Abkommen abzusichern. Eine eigenständige Vereinbarung zur Einrichtung eines Weltbetriebsrats wurde zunächst nicht abgeschlossen, vielmehr basierte die Etablierung des Gremiums ausschließlich auf einem in das überarbeitete Abkommen eingefügten Passus:

„Das heißt, durch die Erneuerung des Rahmenabkommens konnten wir wirklich unseren [Weltbetriebsrat] etablieren.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Mittlerweile besteht eine eigenständige Vereinbarung zum Weltbetriebsrat, die weitere Details festlegt und Verfahrensweisen konkretisiert. Auch hinsichtlich der personellen Zusammensetzung knüpfte man an das globale Rahmenabkommen an, indem die Zusammensetzung des Weltbetriebsrats ähnlich wie die des Steuerungsgremiums für das Abkommen gestaltet wurde. In beiden Fällen sind Beschäftigtenvertreter*innen aus den verschiedenen Weltregionen vertreten.

So setzt sich der Weltbetriebsrat von *Chemie* aktuell aus den Mitgliedern des geschäftsführenden Ausschusses des Europäischen Betriebsrats und weiteren Vertreter*innen aus anderen Weltregionen zusammen, wobei jede*r für die Betreuung einer Weltregion zuständig ist. Durch die Integration des geschäftsführenden Ausschusses des Europäischen Betriebsrats sind die transnationalen Interessenvertretungsgremien im Unternehmen eng miteinander verzahnt.

Diese Interdependenz der transnationalen Gremien ermöglicht auch, dass der Weltbetriebsrat an die seit Langem etablierten kooperativen Austauschbeziehungen zwischen Konzernleitung und Arbeitnehmervertreter*innen auf europäischer Ebene anknüpfen kann. Zugleich können durch die personelle Überschneidung mit dem Steuerungsgremium für das globale Rahmenabkommen – dem Weltbetriebsrat und dem Steuerungsgremium gehören dieselben betrieblichen Vertreter*innen an – ebenfalls etablierte Kooperationsbeziehungen weitergeführt und ein entsprechender Informationsfluss sichergestellt werden.

Der Weltbetriebsrat trifft sich einmal im Jahr zu einer mehrtägigen Präsenzsitzung am Hauptsitz des Unternehmens. Vonseiten des Managements

nehmen Vertreter*innen aus dem Exekutivkomitee und die Leiter*innen der verschiedenen Geschäftsbereiche teil; zudem wird ein*e Vertreter*in von IndustriALL zu den Sitzungen eingeladen. Zusätzlich finden monatliche Videokonferenzen der betrieblichen Interessenvertreter*innen statt, die dem Gremium angehören. Somit hat sich ein mittlerweile fester und regelmäßiger Austausch zwischen den Vertreter*innen auf globaler Ebene etabliert.

Auch für die Überwachung und Umsetzung des globalen Rahmenabkommens spielt der Weltbetriebsrat in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle. Zum einen ist der Bericht zur Umsetzung des Abkommens ein fester Tagesordnungspunkt auf seiner Jahressitzung; zum anderen stellt der Weltbetriebsrat einen wichtigen Informations- und Kommunikationsknotenpunkt dar, über den Informationen aus den verschiedenen Weltregionen bezüglich der Umsetzung ausgetauscht und eventuell auftretende lokale Probleme kommuniziert werden können.

Somit laufen in diesem Gremium wichtige Informationen aus den verschiedenen Weltregionen zusammen (bottom up), umgekehrt können wichtige Informationen in die einzelnen Weltregionen weitergeleitet werden (top down):

„In the agreement, monitoring of the implementation includes a structure called the [world works council], which brings together worker representation from around the company’s global operations. [...] So this [world works council] established by the text of the global framework agreement between IndustriALL and [Chemie] consists of representatives of different world regions. And their job is to bring together messages and problems and issues and positive developments from their colleagues in their country or region, bringing them up to the meetings and discussing them with the other unions and with the management and then taking back the rich amount of information that is shared and discussed in the global meetings.“ (Chemie, globaler Gewerkschaftsverband)

Dabei ist nicht nur der Austausch der Beschäftigtenvertreter*innen aus verschiedenen Weltregionen untereinander von Bedeutung, sondern auch, dass durch den Weltbetriebsrat ein regelmäßiger und direkter Kommunikationskanal zum Konzernmanagement besteht, auch unabhängig von Fragen der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens. In diesem Punkt unterscheidet sich der Weltbetriebsrat von anderen Steuerungsgremien, die ausschließlich in Bezug zum Abkommen stehen.

Mit der Etablierung des Weltbetriebsrats werden auch neue Handlungsressourcen für die Akteure erschlossen. Dies ist insbesondere für die nichteuropäischen Vertreter*innen von Bedeutung, die über keinen vergleichbaren Zugang zur in Europa angesiedelten Unternehmensleitung verfügen:

„If I have issues, I do have a contact to top management, I e-mail [the CEO] at times and so we have got an open line of communication there. [...] It gives us people out here around the world in different work sites the ability, if there are issues, we have the necessary contacts and tools to at least bring it to someone else's attention, ask for some resolution, to address the issue.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 2)

Zudem resultieren aus der Mitgliedschaft im Weltbetriebsrat Rechte und Ressourcen, die die Position als Gewerkschaftsvertreter*in im eigenen Land stärken können. Dies ergibt sich u.a. aus dem in der Vereinbarung festgelegten Recht, dass Mitglieder des globalen Vertretungsgremiums alle Standorte in ihrem Land besuchen dürfen:

„That is the most important, would probably be the commitment to site visits. [...] It [agreement with the world works council] says that I have the right to visit [*Chemie*] sites [...] as a [world works council] member. It says that in order to fulfil the mission, members of the global committee have access, if needed, to all the sites of their countries.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 2)

In der Praxis zeigt sich, dass der Weltbetriebsrat auch eine Verhandlungsfähigkeit gegenüber der Konzernleitung entwickelt hat. Somit waren globale Vereinbarungen nicht nur der Ausgangspunkt für die Etablierung des Weltbetriebsrats, sondern mit diesem entstand auch eine neue Dynamik beim Abschluss weiterer Vereinbarungen.

So hat der Weltbetriebsrat mit der Unternehmensleitung eine Vereinbarung zu weltweiten Mindeststandards für die soziale Absicherung der Beschäftigten abgeschlossen. Diese Vereinbarung wiederum setzt einen zentralen Passus des globalen Rahmenabkommens um, demzufolge das Unternehmen ein Programm aufzusetzen hat, das weltweite Mindeststandards für die soziale Absicherung der Beschäftigten definiert (siehe Kapitel 6.3.2).

Die Fälle *Chemie* und *Holz* unterstreichen, dass globale Rahmenabkommen zu einem transnationalen „institution building“ (Djelic/Quack 2003) beitragen können. In Bezug auf den Forschungsstand zu globalen Rahmenabkommen zeigt sich, dass transnationale Vertretungsgremien nicht nur für den initialen Abschluss von Rahmenabkommen von Bedeutung sein können (Dehnen 2014; Rüb/Platzer/Müller 2011; Schömann 2011; Fichter/Helfen/Sydow 2011), sondern dass die Abkommen auch dazu beitragen können, neue Dynamik bei der Entwicklung transnationaler Arbeitsbeziehungen auszulösen. Mit dem Abschluss und der Umsetzung eines globalen Rahmenabkommens können Regeln und Ressourcen entstehen, die eine solche Entwicklung fördern können.

Bei *Holz* waren die Prozessnormen für die Auditierung entscheidend. Diese Auditierung schuf eine Opportunitätsstruktur für die Etablierung von Kontakten zwischen dem globalen Gewerkschaftsverband, der deutschen Gewerkschaft am Hauptsitz und den lokalen Gewerkschaften. Vertieft wurden diese Kontakte in Konflikten um die Anerkennung von Gewerkschaften, so dass sich Vertrauen zwischen den Interessenvertretungen entwickeln konnte. Dies war eine entscheidende Grundlage für die Gründung des transnationalen Gewerkschaftsnetzwerks.

Bei *Chemie* ist die Dynamik hingegen anders gelagert; hier sind es primär die transnationalen Arbeitnehmervertretungen, die den Prozess vorantreiben. Im Zentrum steht dabei der Weltbetriebsrat; hinzu kommen aber auch der Europäische Betriebsrat, dessen geschäftsführender Ausschuss zugleich im Weltbetriebsrat integriert ist, und ein an transnationalen Interessenvertretungsstrukturen interessiertes Management. Dabei bestehen zugleich ein enger Zusammenhang mit dem globalen Rahmenabkommen, das zwischen der Konzernleitung und IndustriALL abgeschlossen wurde und bei *Chemie* die Grundlage für die Institutionalisierung des Weltbetriebsrats legte.

Hervorzuheben ist, dass sowohl das Gewerkschaftsnetzwerk bei *Holz* als auch der Weltbetriebsrat bei *Chemie* eine neue Ressource zur Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechten im Sinne des globalen Rahmenabkommens darstellen, weil sie ein weltweites Informations- und Kommunikationsnetzwerk aufspannen, über das Probleme bei der Umsetzung des Abkommens artikuliert werden können. In dieser Hinsicht zeigen sich wechselseitige Verstärkungen.

Auch wenn sich also zwei Beispiele in unserem Untersuchungssample identifizieren lassen, bei denen die Umsetzungspraxis der globalen Rahmenabkommen und die Existenz von Steuerungsgremien für die Herausbildung und weitere Verfestigung transnationaler Arbeitsbeziehungen wichtig waren, weisen unsere Befunde zugleich darauf hin, dass die Existenz eines Steuerungsgremiums allein für eine solche Entwicklung nicht ausreichend ist, denn diese zeigt sich nicht in allen Fällen unseres Untersuchungssamples.

Punktuelle Interaktionen zwischen Interessenvertreter*innen unterschiedlicher Weltregionen, wie sie vor allem bei anlassbezogenen Regelungsverfahren zu finden sind, und Steuerungsgremien, denen mehrheitlich Vertreter*innen aus dem Land des Hauptsitzes des Unternehmens angehören, scheinen nicht die notwendige Grundlage für die Entwicklung transnationaler Arbeitsbeziehungen zu bieten, da sie keinen kontinuierlichen Rahmen für die direkte Kommunikation zwischen Akteuren verschiedener Handlungsarenen bieten.

5.5 Fazit

Die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen sehen wir als eines von drei zentralen Kriterien für eine gute Praxis globaler Rahmenabkommen. Im Fokus dieses Kapitels standen zwei Aspekte: Zum einen haben wir betrachtet, welche Akteure für die Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen von Bedeutung sind und auf welche Ressourcen sie sich hierfür stützen können. Zum anderen haben wir analysiert, inwiefern mit der Umsetzung globaler Rahmenabkommen ein Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten für die Akteure verbunden ist, die auf zentraler Ebene mit der Umsetzung des Rahmenabkommens befasst sind.

Folgende Ergebnisse lassen sich auf Grundlage unserer Analyse hervorheben:

Erstens zeigt sich, dass die unterzeichnenden Vertragsparteien – in der Regel die Unternehmensleitungen und globalen Gewerkschaftsverbände – bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen insbesondere auf eine vielschichtige Akteurskonstellation der Interessenvertretung auf Beschäftigtenseite angewiesen sind.

Die involvierten Interessenvertretungsakteure auf der zentralen Ebene greifen dabei auf jeweils unterschiedliche Handlungsressourcen zurück. Bei den globalen Gewerkschaftsverbänden ist die zentrale Ressource die Vernetzung mit ihren Mitgliedsorganisationen, durch die sie Kontakte in die verschiedenen Weltregionen besitzen. Solche Kontakte sind wichtig, damit Verstöße überhaupt registriert und bearbeitet werden können.

Beim Bezug auf die in der Forschung diskutierten Machtressourcen können diese Ressourcen als eine spezifische Variante von Organisationsmacht gedeutet werden. Hier ist ein klarer Bezug zur Organisationsmacht nationaler und lokaler Gewerkschaften zu erkennen. Vernetzungsressourcen sind gegeben, wenn an den jeweiligen Standorten des Unternehmens Mitglieds-gewerkschaften des globalen Gewerkschaftsverbands präsent sind und Informationen über etablierte Kommunikationskanäle ausgetauscht werden können. Globale Gewerkschaftsverbände üben in dieser Hinsicht eine wichtige Scharnierfunktion aus.

Betriebliche Interessenvertreter*innen und nationale Gewerkschaften verfügen in der Regel über keine vergleichbare Vernetzung in die verschiedenen Weltregionen und können daher aus der Vernetzung mit den globalen Gewerkschaftsverbänden und deren Vernetzungsressourcen Vorteile ziehen.

Auf der anderen Seite verfügen die globalen Gewerkschaftsverbände als Dachverbände aber nur über begrenzte institutionelle Machtressourcen und

Organisationsmacht. Umso bedeutsamer erscheint daher die Vernetzung mit nationalen Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertreter*innen am Hauptsitz der Unternehmen.

Wir konnten zeigen, dass den nationalen Gewerkschaften und Betriebsräten am Hauptsitz der Unternehmen oftmals eine tragende Rolle dabei zukommt, ihre rechtlich abgesicherten Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte als institutionelle Machtressourcen einzubringen. Zudem verfügen sie über langjährig etablierte Austauschbeziehungen mit der Unternehmensleitung am Hauptsitz und – vermittelt über ihre jeweilige Organisationsmacht – über eine entsprechende Finanz- und Personalausstattung, die sich förderlich auf die Begleitung der Umsetzung globaler Rahmenabkommen auswirkt.

Die Bedeutung struktureller Macht – verstanden als Fähigkeit, Produktionsprozesse in den Unternehmen und Lieferketten zu stören bzw. einzuschränken – wird im Hinblick auf die Akteure, die auf Zentralebene mit der Umsetzung der Rahmenabkommen befasst sind, in den von uns untersuchten Fällen nur selten thematisiert. Dies könnte daran liegen, dass sich diese Akteure vor allem um Fälle kümmern, in denen sowohl die strukturelle als auch die Organisationsmacht der Beschäftigten gering ist, sodass Verstöße gegen Mindestarbeitsstandards überhaupt erst möglich sind.

Hinzu kommt, dass die Problemlösung auf der Grundlage globaler Rahmenabkommen in dialogischen Verfahren gesucht wird und nicht in der konfliktorientierten Nutzung struktureller Macht vor Ort. Allerdings bedeutet dies nicht, dass strukturelle Machtressourcen nicht auch in diesem Rahmen bedeutsam werden können – nämlich wenn keine tragfähigen Kompromisse erzielt werden können und die Prozesse der Rahmenabkommen nicht greifen.

Außerdem konnten wir in den von uns untersuchten Fällen keine Koalitionsbildung zwischen den Interessenvertretungsakteuren und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Hinblick auf die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen feststellen.

Zweitens hat unsere Untersuchung gezeigt, dass der Abschluss globaler Rahmenabkommen selbst zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Akteure beitragen kann. Dies zeigt sich vor allem beim Blick auf die Etablierung von Steuerungsregimen, die durch die Rahmenabkommen in den Unternehmen entstanden sind und oftmals einen Zugang zu neuen Ressourcen eröffnen, die die Handlungsmöglichkeiten der Akteure stärken können.

Diese Ressourcen dienen dazu, zusätzliche Treffen durchzuführen, einen regelmäßigeren Austausch zwischen Interessenvertreter*innen am Hauptsitz

der Unternehmen und Vertreter*innen der globalen Gewerkschaftsverbände zu befördern oder den Kontakt zu lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen durch Standortbesuche auszubauen und zu verstetigen. Dies verweist darauf, dass der Festlegung und Ausgestaltung von Prozessnormen eine wichtige Bedeutung dafür zukommt, auf welche Handlungsressourcen sich die Interessenvertretungsakteure bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen stützen können.

Drittens unterstreicht unsere Analyse, dass sich die Wirkung globaler Rahmenabkommen nicht allein auf die im Abkommen formulierten Arbeitsstandards beschränken muss, sondern dass sich darüber hinaus in Einzelfällen auch „Spill-over-Effekte“ in Bezug auf die Etablierung neuer transnationaler Interessenvertretungsakteure zeigen können.

6 DIE WIRKUNG GLOBALER RAHMENABKOMMEN VOR ORT

Das folgende Kapitel blickt auf die Umsetzungspraxis und die Wirkung der globalen Rahmenabkommen vor Ort. Nach der Analyse der Prozessnormen und ihrer Umsetzungspraxis sowie den Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Akteure in den vorangehenden Kapiteln geht es nun um die substantiellen Ergebnisse der Umsetzungspraxis als drittes Kriterium einer guten Umsetzungspraxis (siehe Tabelle 1).

Anhand der substantiellen Ergebnisse lässt sich erkennen, welchen Beitrag die Umsetzung globaler Rahmenabkommen bei der Aufdeckung von Verletzungen der Arbeitsstandards leisten kann, welche Aktivitäten die Arbeitnehmervertretungen auf dieser Grundlage entwickeln und inwieweit diese Aktivitäten zur konkreten Lösung der Probleme an den Orten beitragen, wo sie aufgetreten sind. Somit geht es um die tatsächliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die im Zuge der Umsetzung globaler Rahmenabkommen für die Beschäftigten erzielt werden konnte.

Im Folgenden nehmen wir sowohl die Ebene der individuellen Arbeitsrechte – also beispielsweise das Verbot von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Herkunft, Fälle von Kinder- und Zwangsarbeit sowie Verstöße gegen Standards des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit – als auch die Ebene der kollektiven Arbeitsnormen in den Blick, wo die Frage der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer und das Recht auf Kollektivverhandlungen im Vordergrund steht.

Die kollektiven Arbeitsnormen wirken wiederum auf die individuellen Normen zurück, denn handlungsfähige und anerkannte Gewerkschaften vor Ort sind die wichtigste Voraussetzung dafür, dass Arbeitsnormen eingehalten und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verbessert werden können.

In Kapitel 6.1 stellen wir zunächst die Verweise auf Normen, Codes und Gesetze dar, die in den globalen Rahmenabkommen unserer Fallunternehmen zu finden sind. In diesem Zusammenhang wird näher auf die substantiellen Normen eingegangen, die die einzelnen Abkommen enthalten, um deren Umsetzung auf dieser Grundlage analysieren zu können. Die Ergebnisse basieren auf der Auswertung der aktuell gültigen Texte der globalen Rahmenabkommen mittels MAXQDA (siehe Kapitel 3.1.2).

Die Vereinbarungstexte allein lassen allerdings noch keine Rückschlüsse auf die Umsetzungspraxis zu. Daher stellen wir in den weiteren Abschnitten

dieses Kapitels die Umsetzung in unseren Fallunternehmen anhand berichteter Episoden ins Zentrum der Betrachtung. Als *Episode* verstehen wir mit Giddens (1984) einen abgrenzbaren Zeitraum der Abfolge sozialer Ereignisse, der sich dadurch auszeichnet, dass sozialer Wandel darin als Ergebnis sozialer Interaktionen beschrieben und erklärt werden kann. Daher kann der Verlauf von Problemlösungen im Rahmen von Episoden dargestellt werden.

Wir konzentrieren uns aber auch deshalb auf Episoden, weil die substantielle Wirkung globaler Rahmenabkommen quantitativ schwer zu erfassen ist.

Schwierigkeiten bei der quantitativen Messung der Wirkung von globalen Rahmenabkommen

Die Analyse der Umsetzungspraxis und die Erfassung der lokalen Wirkungen globaler Rahmenabkommen ist methodisch nicht trivial, denn sie geht mit der Frage einher, was genau verglichen werden soll und wie Unterschiede in der sozialen Praxis zu bewerten sind.

Eine auf den ersten Blick naheliegende Erwartung könnte darin bestehen, die quantitativ messbaren Ergebnisse der Umsetzung zu erfassen und auf einer Skala abzutragen. Beispielsweise könnte die Zahl von Beschwerden oder von Fällen herangezogen werden, in denen Arbeitsstandards nicht eingehalten wurden, um zu ermitteln, welche dieser Fälle durch die Prozesse der Rahmenabkommen sanktioniert oder behoben werden konnten.

Diese scheinbar einfache Methode des Vergleichs weist allerdings im hier betrachteten Untersuchungsfeld erhebliche Schwierigkeiten auf, die mindestens drei Ursachen haben: Erstens ist unklar, was überhaupt als Ergebnis zu werten ist und wie es gezählt wird. Zweitens liegen solche Daten zwar für einzelne Unternehmen vor, aber nur bei denjenigen, die (elektronische) Meldesysteme haben und die Beschwerden tatsächlich zählen. Drittens schließlich stellt sich die Frage der Gewichtung von Problemfällen und Lösungen.

Hinzu kommt in unserem Zusammenhang vor allem die Schwierigkeit, den materiellen Gehalt eines Ergebnisses eindeutig der Umsetzung des globalen Rahmenabkommen zuzuordnen – nicht nur, weil es im Unternehmen auch andere Aktivitäten und Initiativen zur Übernahme sozialer Verantwortung gibt, von denen die Aktivitäten rund um das Rahmenabkommen schwer abzugrenzen sind, sondern auch, weil die jeweilige Umsetzungspraxis komplex und nur in qualitativer Prozesssicht zu verstehen ist.

Insofern sind Fallstudien das Mittel der Wahl, um eine qualitative Evaluation der Wirksamkeit durchzuführen, denn sie können eine Reihe wichtiger Fragen beantworten:

Wurden Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen in den Fallunternehmen kommuniziert? Von wem und auf welche Art und Weise wurden Verstöße gemeldet? Um welche Bereiche handelte es sich bei den Verstößen und kommen bestimmte Bereiche wiederkehrend vor? Wie wurden die Konfliktfälle von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bearbeitet und gelöst? Welche qualitativen Ergebnisse konnten auf der Grundlage der globalen Rahmenabkommen vor Ort erzielt werden?

Einzelne Episoden der Umsetzung, über die die Befragten im Zusammenhang mit dem globalen Rahmenabkommen frei berichteten, liefern Antworten auf diese Fragen. Hierbei handelt es sich um Beispiele, in denen das globale Rahmenabkommen eine konkrete Umsetzung vor Ort erfahren hat, d.h. in denen Konfliktfälle aufgekommen, bearbeitet und meist auch gelöst wurden.

6.1 Die substanziellen Normen der globalen Rahmenabkommen

Bei allen elf untersuchten Fallunternehmen mit globalem Rahmenabkommen⁶ wird in den Abkommen auf die ILO-Kernarbeitsnormen Bezug genommen (siehe Tabelle 13). Entweder geschieht dies direkt, indem der Text unmittelbar auf die jeweiligen ILO-Kernarbeitsnormen verweist, oder indirekt, indem die zugrundeliegenden Grundrechte benannt werden.

Hierbei handelt es sich um die globalen Kernarbeitsnormen, die im Juni 1998 in einer Erklärung der ILO festgehalten wurden: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung von Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie die Sicherstellung von Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, die erst im Juni 2022 in den Rang einer Kernarbeitsnorm aufgenommen wurde (ILO 2023a).

Weitere bedeutsame Übereinkommen, auf die in jeweils sechs Abkommen Bezug genommen wird, sind die „Allgemeine Erklärung der Men-

⁶ Der Fall *Verbund* bleibt in der folgenden Übersicht aufgrund des fehlenden Rahmenabkommens unberücksichtigt (siehe Kapitel 3.4).

Tabelle 13

Verweise in den globalen Rahmenabkommen auf Normen, Codes und Gesetze

Normen, Codes, Gesetze	Anzahl der globalen Rahmenabkommen mit Verweis	Unternehmen
ILO-Kernarbeitsnormen	11	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Holz, Kabel, Konstruktion, Maschine, Metall, Papier, Stahl
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UN)	6	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Papier, Stahl
UN Global Compact	6	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Metall, Stahl
MNU-Erklärung (ILO)	2	Chemie, Handel
OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	2	Chemie, Handel
UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte	2	Chemie, Handel
andere internationale Standards und Erklärungen	2	Chemie, Handel
lokale Gesetze	8	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Kabel, Metall, Papier, Stahl
lokale und regionale kollektive Vereinbarungen	6	Anlage, Elektronik, Handel, Metall, Papier, Stahl
lokale Sozialversicherungsvorschriften	1	Chemie

Anmerkung: Fallunternehmen „Verbund“ nicht berücksichtigt

Quelle: eigene Darstellung

schenrechte“ (United Nations 1948) und der „UN Global Compact“ (United Nations 2023). In fünf Abkommen wird zudem ein explizites Bekenntnis zur Einhaltung der Menschenrechte formuliert.

In den globalen Rahmenabkommen wird auch auf weitere Erklärungen und Richtlinien verwiesen, so auf die „Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ (MNU-Erklärung; ILO

2023b), die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln“ (OECD 2023) und die „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (United Nations 2011).

Hinzu kommen branchenspezifische Standards und Erklärungen. Einige globale Rahmenabkommen der untersuchten Fallunternehmen verweisen auch auf lokale Gesetze sowie lokale und regionale kollektive Vereinbarungen. Im Fall *Chemie* wurde zudem auf lokale Sozialversicherungsvorschriften Bezug genommen.

Neben den ILO-Kernarbeitsnormen enthalten die Texte der globalen Rahmenabkommen in der Regel auch darüber hinausgehende individuelle Formulierungen unternehmensspezifischer Normen (siehe Tabelle 14). Besonders häufig verweisen die Abkommen auf individuelle Anspruchsrechte wie eine angemessene Vergütung (meist unter Bezugnahme auf nationale Mindestbedingungen oder das nationale Lohnniveau), Arbeitszeit und Qualifizierung. Das globale Rahmenabkommen von *Chemie* sticht heraus, weil es eher seltene Inhalte wie z.B. Familie, Unterkünfte, Diversität oder auch Work-Life-Balance thematisiert.

In vielen Vereinbarungen wurden zudem auch weitere kollektive Anspruchsrechte formuliert, die die ILO-Kernarbeitsnorm „Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen“ unterstreichen. So wird häufig betont, dass Gewerkschaftsmitglieder nicht diskriminiert werden dürfen; zu finden sind auch Bestimmungen, die Gewerkschaften Zugangs- und Informationsrechte zusichern.

Somit zeigt sich, dass die Abkommen durchaus umfangreiche individuelle und kollektive Anspruchsrechte umfassen, was die Frage aufwirft, wie diese Normen und Ansprüche praktisch umgesetzt werden, um substantielle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu erreichen.

Bei der Untersuchung dieser Frage werden im Folgenden die Fälle *Anlage* und *Handel* ausgespart. *Anlage* ist insofern eine Ausnahme, als das globale Rahmenabkommen erst im Jahr 2020 vereinbart wurde, sodass zum Zeitpunkt unserer Erhebung noch keine umfangreicheren Erfahrungen zur konkreten Wirkung auf lokaler Ebene vorlagen.

Der Fall *Handel* wiederum weist die Besonderheit auf, dass sich das globale Rahmenabkommen ausschließlich auf die Lieferkette und die Zulieferer bezieht; daher beleuchten wir diesen Fall in Kapitel 7.2 im Rahmen der Lieferkettenpraxis.

Tabelle 14

Unternehmensspezifische Normen in den globalen Rahmenabkommen

Normen	Anzahl der globalen Rahmenabkommen mit Erwähnung	Unternehmen
angemessene Vergütung	11	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Holz, Kabel, Konstruktion, Maschine, Metall, Papier, Stahl
Arbeitszeit	10	Anlage, Elektronik, Kabel, Konstruktion, Maschine, Metall, Handel, Holz, Papier, Stahl
Qualifizierung	8	Anlage, Chemie, Elektronik, Kabel, Maschine, Metall, Papier, Stahl
keine Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern	7	Anlage, Chemie, Elektronik, Handel, Holz, Papier, Stahl
Vertretung der Gewerkschaften, Zugangs- und Informationsrechte	6	Anlage, Chemie, Handel, Holz, Papier, Stahl
Haltung des Unternehmens gegenüber Gewerkschaften	6	Anlage, Chemie, Handel, Metall, Stahl, Holz
Beziehung zwischen Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmervertretung und Management	6	Anlage, Elektronik, Maschine, Metall, Papier, Stahl
Arbeitsvertrag, Informationen über Löhne und Arbeitsbedingungen	5	Anlage, Handel, Konstruktion, Stahl, Holz
(sexuelle) Belästigung	5	Anlage, Elektronik, Handel, Holz, Stahl
Beschäftigungssicherheit, Arbeitsverhältnis, Zeit- und Leiharbeit	4	Chemie, Handel, Holz, Papier
Behinderung	3	Anlage, Maschine, Stahl
„Decent work“ (gute und menschenwürdige Arbeit)	3	Holz, Konstruktion, Metall
Mutterschaft, Familie, Pflege	2	Chemie, Handel
Partizipation und Konsultation	2	Chemie, Metall
Unterkünfte	1	Handel
Urlaub	1	Metall

Anmerkung: ILO-Kernarbeitsnormen und Fallunternehmen „Verbund“ nicht berücksichtigt

Quelle: eigene Darstellung

6.2 Kollektive Arbeitsrechte

Im Folgenden rücken wir zunächst ausgewählte Episoden in den Fokus der Betrachtung, die um die Einhaltung und Gewährung kollektiver Arbeitsrechte kreisen. Dabei geht es in [Kapitel 6.2.1](#) um die Umsetzung mit unmittelbarem Bezug zur entsprechenden ILO-Kernarbeitsnorm, also Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen.

Im Rahmen unserer Untersuchung konnten wir auch weitere Episoden identifizieren, in denen die Stärkung kollektiver Vertretungsrechte und der Handlungsmöglichkeiten über die Kernarbeitsnormen hinaus im Zentrum des Geschehens standen. Diesen Episoden widmen wir uns in [Kapitel 6.2.2](#).

In die Betrachtung der konkreten Episoden ist auch wieder der Fall *Verbund* miteinbezogen, um einen Einblick in alternative Regelungsformen zu geben.

6.2.1 Umsetzung der Kernarbeitsnorm „Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen“

Konflikte um gewerkschaftliche Anerkennung bezogen sich insbesondere – aber nicht nur – auf die substanzielle Norm „Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen“. Aus Arbeitnehmersicht handelt es sich dabei um die bedeutsamste Norm, denn sie entscheidet über die Existenz von Interessenvertretungen vor Ort, die wiederum Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen einfordern und kontrollieren können. Dies lässt sich exemplarisch aus dem Zitat eines Arbeitnehmervertreters bei *Kabel* ablesen.

„Das Vereinigungsrecht, ich glaube das ist was Wichtiges [...], dass die Leute sich auch einfach organisieren können in den Werken, dass man sagen kann: ‚[...] wir haben Arbeitnehmervertretungen in den Werken‘, dass mit denen auch durch die Unternehmensleitung zusammengearbeitet werden sollte“
(Kabel, Headquarter, Interview 2)

Auf der Grundlage der globalen Rahmenabkommen konnte in mehreren Fällen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durchgesetzt werden, sodass sich Beschäftigte gewerkschaftlich organisieren und Tarifverträge aushandeln konnten ([siehe Tabelle 15](#)).

Der Fall des Standorts von *Papier* in der Türkei kann als wichtiges Beispiel für Ergebnisse dieser Art angesehen werden. Hier hat das globale Rahmenabkommen geholfen, lokale Missstände aufzudecken und abzustellen. Der Konflikt entstand um die Anerkennung einer Gewerkschaft am Standort

Ergebnisse mit Bezug auf kollektive Arbeitsrechte

Unternehmen	Episoden
Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – verbesserte Ausstattung von Gewerkschaftsvertreter*innen und Kommunikation – 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
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – Neutralitätsgebot: kein Ergebnis

Quelle: eigene Darstellung

und den Abschluss eines Tarifvertrags. Hintergrund war hier, dass das lokale Management rechtliche Schlupflöcher nutzte, um die Gründung einer Gewerkschaft zu erschweren.

Nachdem die nationale Gewerkschaft davon Kenntnis erlangt hatte, wendete sie sich an IndustriALL. Der globale Gewerkschaftsverband wiederum nutzte den Kontakt zur zentralen Unternehmensleitung auf der Grundlage des globalen Rahmenabkommens, um das Problem anzusprechen:

„It is pretty clear that this would not have happened without the global framework agreement because it was establishing the communication channel directly from the Turkish factory through the Turkish union affiliated with us.“
(Papier, globaler Gewerkschaftsverband)

Die zentrale Unternehmensleitung trieb die Konfliktlösung entscheidend voran, indem sie einschritt und insistierte, die Gewerkschaft anzuerkennen und einen Tarifvertrag auszuhandeln. So konnten letztlich substanzielle Verbesserungen in Form von Lohnerhöhungen für die Beschäftigten erreicht werden.

Auch bei *Metall* wird ein Konflikt rund um das Thema Vereinigungsfreiheit beschrieben; hier sind jedoch die mit der Umsetzung des Abkommens befassten Arbeitnehmervertretungen stärker in die Problemlösung miteinbezogen. In diesem Fall war ein rumänischer Beschäftigter an den Weltbetriebsrat herantreten und hatte berichtet, dass er und seine Kolleg*innen eine Gewerkschaft gründen wollten und die Mehrheit der Beschäftigten hinter sich hätten; die Gewerkschaftsgründung werde allerdings durch das lokale Management behindert.

Der Konflikt wurde dann in Zusammenarbeit zwischen der Personalabteilung der Zentrale, Compliance, Betriebsrat und dem zuständigen globalen Gewerkschaftsverband gelöst:

„Dann heißt das: ‚Okay, da wird eine Taskforce gebildet, jemand aus HR, jemand von Compliance, jemand aus dem Betriebsrat und in dem Fall dann der Partner IndustriAll.‘ So [...], und dann war auch ziemlich schnell klar: ‚Okay, wir fahren nach Rumänien und gucken uns die Sache vor Ort an und reden da mit dem Management.‘“ (Metall, globaler Gewerkschaftsverband)

Im Ergebnis konnte die Gewerkschaft in dem Werk in Rumänien gegründet werden; sie erhielt ein eigenes Büro und Tarifverhandlungen wurden eröffnet.

In anderen Fällen haben die globalen Rahmenabkommen dazu beigetragen, dass Gewerkschafter*innen, die aufgrund ihres gewerkschaftlichen Engagements gekündigt worden waren, vom Unternehmen wieder eingestellt wurden.

Ein Beispiel hierfür ist der Fall *Holz*, wo am Standort Peru insgesamt gut 200 Beschäftigte entlassen werden sollten. Auf der Liste der Entlassungen standen auch zehn aktive Gewerkschaftsmitglieder des Betriebs, bei denen die Annahme nahelag, dass sie wegen ihrer Mitgliedschaft entlassen werden sollten. Zudem war die Gewerkschaft nicht in die Pläne des Managements miteingebunden.

Über das gewerkschaftliche Netzwerk des Unternehmens erreichte die Information über diese Entwicklungen den globalen Gewerkschaftsverband BWI und die IG Metall. Die Auseinandersetzung vor Ort war konfliktreich, die lokale Gewerkschaft richtete schwere Vorwürfe an das Management und die BWI eskalierte den Konflikt durch Veröffentlichungen auf ihrer Website. Schließlich kam es zu einem virtuellen Austausch der Konfliktparteien mit der IG Metall, der BWI und der HR-Leitung des Unternehmens. In diesen Dialog schaltete sich auch der Vorstandsvorsitzende ein, der mit dem lokalen Management sprach und seine Position auch in einer schriftlichen Mitteilung formulierte.

Nach Aussagen der Arbeitnehmervertretungen spielte vor allem der HR-Leiter in den Verhandlungen eine zentrale Rolle, indem er auf die Tradition der Arbeitsbeziehungen in Deutschland als Vorbild für die Tochtergesellschaft verwies. In der Folge gab das lokale Management seine Konfrontationsstrategie auf und nahm den Dialog mit der Gewerkschaft wieder auf. Die entlassenen Gewerkschafter*innen wurden wieder eingestellt und bekamen den Lohnausfall nachträglich erstattet, einschließlich einer Entschädigung für die mit der Entlassung und den Rechtsstreitigkeiten verbundenen Belastung.

Verletzungen des Rechts auf Koalitionsfreiheit sind allerdings nicht auf Länder des Globalen Südens beschränkt. Auch an Standorten in den USA sind diese Themen umkämpft und konfliktbehaftet, wie sich an zwei Beispielen in unserem Untersuchungssample zeigt. In beiden Fällen – bei *Elektronik* und bei *Chemie* – wurde auf Grundlage des globalen Rahmenabkommens ein ergänzendes „Memorandum of Understanding“ für die US-amerikanischen Standorte abgeschlossen.

Ausschlaggebend dafür sind institutionelle Besonderheiten der Arbeitsgesetzgebung in den USA, die bis auf den „National Labor Relations Act“ von 1935 zurückgehen, nämlich die rechtliche Vorgabe, dass Gewerkschaften in den Betrieben nur dann präsent sein und Tarifverhandlungen führen dürfen, wenn sie dafür in betrieblichen Wahlen eine Zustimmung von mehr als 50 Prozent der Beschäftigten erhalten. Solche Wahlen werden aber häufig von den Unternehmen bekämpft, um die Gewerkschaften aus den Betrieben herauszuhalten.

Neutralitätsvereinbarungen wiederum sollen gewerkschaftsfeindliche Handlungen der Geschäftsführung an US-Standorten unterbinden (Bronfenbrenner 2009). So konnte bei *Elektronik* mithilfe des Rahmenabkommens ein Komitee aus konkurrierenden Gewerkschaften gebildet werden, dem es gelang, eine zusätzliche Umsetzungsvereinbarung („Memorandum of Understanding“) abzuschließen, die eine Neutralitätsverpflichtung des Managements im Kontext gewerkschaftlicher Organisationsprozesse beinhaltet. Der entsprechende Verhandlungsprozess war durchaus intensiv, aber die Neutralitätsverpflichtung konnte erfolgreich genutzt werden, um die in den USA ansonsten anzutreffenden Schwierigkeiten bei der Anerkennung gewerkschaftlicher Interessenvertretung einzudämmen.

Zudem konnte die Zusammenarbeit des „Steering Committees“ verstetigt und eine Clearingstelle für konkret auflaufende Streitigkeiten etabliert werden, in der sich Management und Gewerkschaftskomitee verständigen können, bevor etwaige Konflikte auf die Zentralebene eskaliert werden. Dies

ist eine Entwicklung, die auch praktische Wirkung auf Standortebene entfalten konnte:

„The local management had brought in anti-union attorneys [...] So, when they started doing that, my predecessor had reached out to the North American team and basically said: ‚Hey, we have got this letter of understanding where you wouldn’t do this.‘ And they made a phone call. And the next day, all the attorneys were gone.“ (Elektronik, Standort, Interview 1)

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich im Fall *Chemie*, wo als Ergänzung zum globalen Rahmenabkommen ebenfalls ein „Memorandum of Understanding“ zwischen der Unternehmensleitung und IndustriALL für die US-amerikanischen Standorte unterzeichnet wurde, das darauf abzielt, konstruktive Arbeitsbeziehungen auf Basis der Standards, die im globalen Rahmenabkommen definiert sind, auf lokaler und nationaler Ebene zu fördern:

„So, it has been a challenge, but overall, it is a good thing and we have made some good strides with it. We have settled some issues by utilizing the structure and utilizing the people involved to resolve differences.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 2)

Während in diesen Fällen eine positive Wirkung rund um die Neutralitätsklausel erreicht werden konnte, zeigt der Fall *Stahl*, dass dies keine Selbstverständlichkeit ist. Hier konnte in einem ähnlich gelagerten Fall in den USA kein zufriedenstellendes Ergebnis erreicht werden, obwohl Standortbesuche des Steuerungsgremiums stattfanden und sich das zentrale Management eingeschaltet hatte. Das lokale Management erfüllte die Forderung nicht, ein Neutralitätsabkommen zu unterzeichnen, und auch die Abstimmung über die Anerkennung der Gewerkschaft am Standort scheiterte knapp.

Neben der grundsätzlichen Frage der Anerkennung von Gewerkschaften spielt auch deren Ausstattung eine Rolle. Beispielhaft dafür steht eine Episode aus dem Fall *Chemie*, die sich im Zuge eines Standortbesuchs des Steuerungsgremiums in Mittelamerika ereignete. Während des Besuchs stellte sich heraus, dass die Gewerkschaftsvertreter*innen an zwei Standorten weder über ein Büro noch über die notwendige Ausstattung verfügten, um ihren Aufgaben nachgehen zu können. Daraufhin wurden Büros und Ausstattung unmittelbar und erfolgreich eingefordert.

Aus Sicht der befragten Interessenvertreter*innen helfen solche Ergebnisse, um den Gewerkschaften und Beschäftigten vor Ort den konkreten Nutzen des globalen Rahmenabkommens deutlich zu machen:

„Das ist dann natürlich auch für die Gewerkschaft hilfreich, wenn sie da sehen: ‚Mensch, das Abkommen hilft uns‘, und das wird auch dann für die Mit-

arbeiter transparenter. Weil man dann doch so aktiv zeigen kann, hier verbessert sich etwas.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1).

Zudem stellt der Vertreter, der für diese Standorte im Weltbetriebsrat zuständig ist, heraus, dass die Ausstattung mit Kommunikationsmitteln auch von Bedeutung ist, damit die lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen Kontakt zu ihm oder IndustriALL aufnehmen können, um über etwaige Probleme vor Ort zu berichten. Ansonsten wäre keine wirkungsvolle Informationsweitergabe bei etwaigen Verstößen gegen das globale Rahmenabkommen möglich.

Die dargestellten Fälle zeigen die Bedeutung eingespielter Prozesse der Überwachung und Problemlösung mit starker Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen – nicht von ungefähr spielten sich alle Episoden in Unternehmen ab, in denen eine transnationale Steuerungsebene für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens institutionalisiert wurde.

Dabei weisen die Episoden ein gemeinsames Muster auf. Arbeitnehmervertretungen oder transnationale Gremien werden über Probleme bei der Vereinigungsfreiheit informiert und schalten die Unternehmensseite ein; daraufhin werden vor Ort gemeinsame Lösungen für die Konflikte entwickelt und durchgesetzt. Dieses Muster zeigt sich auch in den folgenden Episoden.

6.2.2 Gewerkschaftsstärkung über die Kernarbeitsnormen hinaus

Über die Konflikte um die Einhaltung der kollektiven Kernarbeitsnormen hinaus wurden in einigen Fällen weitergehende Themen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung behandelt, in denen es vor allem um Vernetzung oder Institutionalisierungen von Interessenvertretungen, also Ressourcenfragen ging. [Tabelle 16](#) gibt dazu einen Überblick.

Im Fall *Kabel* ist unter Rückbezug auf das globale Rahmenabkommen ein regionales gewerkschaftliches Netzwerk für Nordafrika entstanden. Maßgeblich dafür war, dass die in der Region bestehenden Probleme bei der Einhaltung der Arbeitsstandards nicht auf übergeordneter Interessenvertretungsebene bearbeitet werden konnten, weil zum damaligen Zeitpunkt trotz Existenz des globalen Rahmenabkommens keine Strukturen auf globaler Ebene bestanden.

Daher entstand bei IG Metall und IndustriALL die Idee, parallel zum Europäischen Betriebsrat ein eigenes gewerkschaftliches Netzwerk für die Region Nahost/Nordafrika (MENA) aufzubauen, mit dessen Hilfe die Bestimmungen des Abkommens durchgesetzt und die lokalen Gewerkschaften

Ergebnisse auf kollektiver Ebene über die Kernarbeitsnormen hinaus

Unternehmen Episoden

Chemie	– verbesserte Kommunikation der Betriebsgewerkschaften durch eine nationale Plattform
Elektronik	– Austauschplattform der Gewerkschafter*innen
Kabel	– transnationales Netzwerk, Schulungen, Freistellungen, zum Teil sozialer Dialog vor Ort
Verbund	– Arbeitssicherheit: Verbesserung der Machtposition der Gewerkschaft, Verbesserung der Arbeitssicherheit – sozialer Dialog, verbesserter Austausch mit Gewerkschaften, Netzwerkbildung, Aufwertung der Gewerkschaften

Quelle: eigene Darstellung

besser eingebunden und gestärkt werden sollten. Dabei erwies sich das Rahmenabkommen als wichtige Ressource, um überhaupt in Verhandlungen mit dem Management treten zu können:

„Das wäre ohne die globale Rahmenvereinbarung nicht denkbar, kann ich so sagen. Ohne die globale Vereinbarung wäre einfach die Grundlage nicht da, Diskussionen zu führen.“ (Kabel, Headquarter, Interview 1).

Maßgeblich gefördert wurde die Netzwerkgründung durch den hohen Arbeitseinsatz der IG Metall und die von einer deutschen Stiftung bereitgestellten finanziellen und organisatorischen Ressourcen. Entscheidend für die Gründung war die Zusage von Unternehmensseite, die Finanzierung für ein Treffen alle zwei Jahre zu übernehmen; zudem soll ein sozialer Dialog entwickelt werden, in dessen Rahmen die Geschäftsleitung über die Umsetzung sozialer Standards berichtet. Die Stiftung stellt zudem zusätzliche Ressourcen bereit, um ein jährliches Treffen der Mitglieder zu ermöglichen.

Ein wichtiges Element der Netzwerkbildung waren Schulungen, die von der IG Metall in einem nordafrikanischen Land mit den Betriebsgewerkschafter*innen durchgeführt wurden. Dazu gehörten auch gemeinsame Mediationstreffen zwischen der lokalen und der zentralen Geschäftsleitung, den Gewerkschaften vor Ort, dem Branchendachverband der Gewerkschaften und der IG Metall. Diese hatten zum Ziel, das Fundament für einen sozialen Dialog zu legen, indem Konfliktthemen identifiziert und angegangen wurden.

Die Schulungen wirkten sich auf die Kommunikationskultur zwischen den Arbeitnehmervertreter*innen und dem lokalen Management aus, die sich deutlich verbesserte, sodass Konfliktthemen mit dem Ziel behandelt werden konnten, einen tragfähigen Kompromiss zu finden. Hinzu kam, dass auch die zentrale Geschäftsleitung gegenüber dem lokalen Management die Bedeutung des sozialen Dialogs und den Mehrwert betonte, wenn Konflikte vor Ort gelöst würden:

„Damals war es immer so, dass die dann zu mir kamen. Mittlerweile gehen die meistens selbst damit um, weil es ja diesen etablierten sozialen Dialog gibt.“
(Kabel, Headquarter, Interview 1)

Auch in einem weiteren nordafrikanischen Land fanden ähnliche Schulungen statt und auch hier war eine Verbesserung im Verhältnis zwischen lokalem Management und der Interessenvertretung vor Ort zu spüren. Hierbei hatte das globale Rahmenabkommen ebenfalls eine wichtige Funktion und auch hier wurden die Betriebsgewerkschafter*innen sowohl für die Schulungen als auch für die Teilnahme an den Sitzungen des Europäischen Betriebsrats freigestellt.

Wir konnten auch Beispiele finden, wo auf der Grundlage des globalen Rahmenabkommens neue Austauschplattformen für Gewerkschaftsvertreter*innen auf Standort- und Länderebene entstanden sind. Ein solches Beispiel zeigt sich bei *Elektronik*, wo es den Betriebsgewerkschaften in China nun möglich ist, ein Komitee für die verschiedenen Standorte zu bestimmen, das unternehmensbezogene Belegschaftsvertretung jenseits der Vorgaben der unternehmensexternen Gewerkschafts- und Parteibürokratie ermöglicht.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Austauschmöglichkeiten von Gewerkschaftsvertreter*innen vor Ort ist auch bei *Chemie* das zentrale Ergebnis eines Standortbesuchs in Indien. Während des Besuchs des Steuerungsgremiums wurde dort deutlich, dass es keine angemessene Austauschmöglichkeit zwischen den Vertreter*innen der verschiedenen Standorte in Indien gibt, die aber im Sinne des sozialen Dialogs, dessen Grundsätze im globalen Rahmenabkommen festgehalten sind, als wichtig erachtet wurde.

Daher wurde noch während des Standortbesuchs die Einrichtung einer „national platform“ vereinbart, damit sich die Vertreter*innen der verschiedenen Standorte künftig über ihre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen austauschen können:

„Also vorletztes Jahr im Dezember waren wir in Indien, das zweite Mal in Indien [...] Und dort konnten wir erreichen, dass die indischen Gewerkschaftsvertreter [...] sich zweimal im Jahr treffen. [...] Das sind dann so Sachen, wo

wir daran arbeiten und versuchen, da das Ganze mit Leben zu füllen.“
(Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Die Stärkung des sozialen Dialogs in Brasilien und Südamerika steht bei *Verbund* im Vordergrund der gesamten Vereinbarung zum Sozialdialog. Dieser eröffnet zum einen neue Wege der Konfliktlösung. So werden Fragen, die auf den jeweiligen Ausgangsebenen – lokal oder national – nicht gelöst werden können, auf die jeweils höhere Ebene – national oder regional – verlagert. Dieser Prozess wäre ohne die Vereinbarung wegen der regionalen Zersplitterung der Gewerkschaften in Brasilien nicht möglich.

Zum anderen fördert der soziale Dialog neue Austauschmöglichkeiten zwischen den Gewerkschaftsvertreter*innen und eröffnet zugleich die Möglichkeit zur Netzwerkbildung. So wird den Arbeitnehmervertreter*innen im Vorfeld der Sozialdialoge auf nationaler wie auf regionaler Ebene ein zusätzlicher Tag zum Informationsaustausch gewährt.

Im Zentrum dieser Entwicklungen aber stand die Einrichtung betrieblicher Interessenvertretungen – Fabrikkommissionen genannt – in Brasilien, die in der nationalen Gesetzgebung nicht vorgesehen sind und den Gewerkschaften Präsenz in den Betrieben ermöglichen (ähnlich auch bei *Metall*; siehe Kapitel 6.2.1). Dies bedeutete eine erhebliche Stärkung der institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften und schuf in den Betrieben die Grundlage für ihre Anerkennung als arbeitspolitischer Akteur durch das Management.

Dies wiederum war und ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Gewerkschaften in den nationalen und regionalen sozialen Dialogen auch ohne formale Mitbestimmungsrechte und ohne Anwesenheit der deutschen Akteure betriebliche und regionale Themen wirkungsvoll bearbeiten können. Insgesamt haben sich in Brasilien die Arbeitsbeziehungen vor Ort im Zuge der Praxis der Sozialdialoge deutlich verbessert. Das Management ist grundsätzlich kompromissbereit; allerdings gibt es weiterhin Probleme damit, die Gewerkschaften frühzeitig über Entwicklungen und Entscheidungen zu informieren.

Schließlich ist es den Gewerkschaften in einigen Fällen durch die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens gelungen, den Organisationsgrad zu erhöhen und an Ansehen zu gewinnen. Im Fall *Holz* (siehe Kapitel 6.2.1) vollzog sich die gewerkschaftliche Organisation seit Gründung der Betriebsgewerkschaft am Standort Peru als Kampf um Anerkennung unter den restriktiven Rahmenbedingungen einer neoliberalen Politik und eingeschränkter Gewerkschaftsrechte. Dieser Prozess wurde zunächst nur von

wenigen Aktivist*innen getragen und von einem peruanischen Gewerkschaftsdachverband der Metallindustrie unterstützt.

Von großer Bedeutung war aus Sicht der peruanischen Gewerkschafter*innen war schließlich, dass die IG Metall eine Solidaritätserklärung an die neue Gewerkschaft sendete und der globale Gewerkschaftsbund BWI den lokalen Konflikt um Anerkennung mit seinem Regionalbüro eskalierte. Dies schuf die Grundlage dafür, dass die Gewerkschaft in der Folge ihre Organisationsmacht im Betrieb rasch steigern konnte. Hatte sie in der Phase der Anerkennung noch 26 Mitglieder, so wuchs diese Zahl schließlich auf 314 Mitglieder unter den etwa 900 Beschäftigten im Betrieb. Dort haben sich zudem, anders als in Peru ansonsten üblich, keine konkurrierenden – und häufig von den Unternehmen geförderten – Gewerkschaften gebildet.

6.3 Individuelle Arbeitsrechte

Neben Wirkungen im Bereich kollektiver Arbeitsrechte konnten wir in mehreren Fällen auch Episoden herausarbeiten, in denen die Stärkung individueller Arbeitsrechte im Zentrum der Umsetzungspraxis stand. Im Folgenden werden wieder Episoden mit Bezug zu den ILO-Kernarbeitsnormen und Episoden dargestellt, die über die Kernarbeitsnormen hinausgehen.

Anders als bei den Episoden im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit hängt die Bearbeitung dieser Probleme nicht nur von den transnationalen Umsetzungsprozessen ab, sondern auch davon, dass Informationen über individuelle Anspruchsverletzungen überhaupt auf die Steuerungsebene der globalen Rahmenabkommen gelangen.

6.3.1 Umsetzung der Kernarbeitsnormen

Mit Bezug auf die Kernarbeitsnormen gab es in den untersuchten Unternehmen meist zwei substanzielle Verbesserungen für die Beschäftigten (dazu [Tabelle 17](#)): den Abbau der Benachteiligung von Beschäftigten und die Verbesserung bezüglich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz.

Im Fall *Elektronik* ging es um Diskriminierung, die durch die Bevorzugung von Familienmitgliedern oder Bekannten durch das Management entstand. Es wurde berichtet, dass aus diesem Grund mehrere Beschäftigte entlassen worden seien. Die Information über diesen Verstoß gegen das globale Rahmenabkommen gelangte mittels einer Petition der nationalen Gewerk-

Ergebnisse mit Bezug auf individuelle Arbeitsrechte

Unternehmen Episoden

Elektronik	– Entlassung einer Führungskraft wegen Bevorzugung
Maschine	– Verbesserung des Gesundheitsschutzes während der Corona-Pandemie
Papier	– überlange Arbeitszeiten von Leiharbeiter*innen, Verbesserung des Gesundheitsschutzes
Stahl	– Diskriminierung: keine Wirkung im individuellen Fall, Präventivprogramm gegen Mobbing

Quelle: eigene Darstellung

schaft über die deutsche Interessenvertretung an das zentrale Management. Dieses reagierte, indem es die beschuldigte Führungskraft entließ:

„But as soon as the Germans realized that this is genuine and it will help the business to do better, they just decided to suspend him and from then he was gone.“ (Elektronik, Standort, Interview 3)

Während auf diese Weise unmittelbar eine substanzielle Verbesserung für die betroffenen Beschäftigten erreicht werden konnte, gelang dies im Fall *Stahl* nur vermittelt. Hier stand das diskriminierende Verhalten eines Vorgesetzten gegenüber einer bzw. einem Beschäftigten im Vordergrund. Anders als im Fall *Elektronik* gelangte der Konflikt mittels Beschwerdesystem direkt an das Steuerungsgremium als zentrale bzw. transnationale Ebene; vermutlich wurde die Beschwerde von der bzw. dem Betroffenen gemeldet. Allerdings konnte der Fall nicht geklärt werden, da Aussage gegen Aussage stand:

„Weil es waren teilweise wirklich persönliche Auseinandersetzungen zwischen dem Vorgesetzten und dem Arbeitnehmer.“ (Stahl, Headquarter)

Allerdings wurden aus dieser Erfahrung präventive Maßnahmen abgeleitet. Eine wichtige Rolle spielte hierbei die Unternehmensleitung, die ein entsprechendes Präventivprogramm initiierte, das sich gegen Mobbing im Unternehmen richtet. Mittlerweile wird diese Praxis als Best-Practice-Beispiel in anderen Unternehmen genutzt.

Neben Fällen von Diskriminierung gab es in den untersuchten Unternehmen auch Konflikte bzw. Probleme rund um Arbeitssicherheit und Ge-

sundheit, in denen eine substanzielle Verbesserung erreicht werden konnte.

Beispielhaft dafür stehen die Aktivitäten im Fall *Papier* in Pakistan. Hier hatte sich die lokale Gewerkschaft wegen überlanger Arbeitszeiten von Leiharbeiter*innen mit Bedenken in Bezug auf deren Gesundheit und Sicherheit an den globalen Gewerkschaftsverband gewendet. Daraufhin suchte IndustriALL auf Grundlage des globalen Rahmenabkommen den Kontakt zum zentralen Management und leitete die Bedenken weiter. Das Management reagierte mit einer Entsendung, um den Sachverhalt zu ermitteln.

Aus Sicht eines Gewerkschaftsvertreters handelt es sich hierbei um ein positives Beispiel, da IndustriALL die Möglichkeit hatte, die Probleme an das Management zu berichten, woraufhin dieses ernsthaft bemüht war, eine Lösung zu finden. Hier zeigt sich die wichtige Scharnierfunktion des globalen Gewerkschaftsverbands, wenn er solche Probleme gegenüber den Unternehmensleitungen problematisieren kann (siehe Kapitel 5). Ohne den direkten Kontakt von IndustriALL vor Ort wäre dies nicht möglich gewesen:

„I think it was temporary workers and them working too long and I think they [the management] changed the manager and put a well-known HR director in charge to have a look at it and the problem got solved. IndustriALL is happy with the solution. So, we are too.“ (Papier, Headquarter)

Über Fälle, in denen es um die ILO-Kernarbeitsnormen „Beseitigung der Zwangsarbeit“ und „Abschaffung der Kinderarbeit“ ging, wurde in den untersuchten Fällen nicht berichtet. Ein Grund dafür dürfte in der Position der hier untersuchten Unternehmen in der Wertschöpfungskette zu finden sein. Bei den von uns untersuchten Fällen handelt es sich fast ausschließlich um Endhersteller oder Zulieferunternehmen für Geschäftskunden, die Produkte in industriellen Prozessen erzeugen, in denen Kinderarbeit und Zwangsarbeit selten anzutreffen sind.

6.3.2 Umsetzung über die Kernarbeitsnormen hinaus

Die untersuchten Fälle zeigen, dass auch Wirkungen für die Beschäftigten auf individueller Ebene erzielt werden konnten, die über die Kernarbeitsnormen im engeren Sinne hinausgehen. Eine Übersicht dazu gibt [Tabelle 18](#).

Bei *Holz* findet sich eine Episode aus Malaysia, in der es um Unterkünfte und sexuelle Belästigung geht. Dort bestand ein Großteil der Belegschaft aus weiblichen Migrantinnen, vornehmlich aus Indonesien, die typischerweise nicht gewerkschaftlich organisiert sind. Im Zuge des Audits, das auf der

Ergebnisse mit Bezug auf individuelle Arbeitsrechte über die Kernarbeitsnormen hinaus

Unternehmen Episoden

Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – angemessene Entgelte: Lohnerhöhungen – Leiharbeit: runder Tisch – Abkommen zu unternehmensweiten sozialen Mindeststandards (weltweit)
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung der Unterkünfte, Abstellung der sexuellen Belästigung von Migrantinnen
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – präventive Nutzung des globalen Rahmenabkommens bei Akquisitionen
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – angemessene Entgelte, Überstunden: Aushandlung eines Tarifvertrags – besseres Betriebsklima, Mitarbeiterbefragung

Quelle: eigene Darstellung

Grundlage des globalen Rahmenabkommens durchgeführt wurde, erfuhren die Auditor*innen von problematischen Zuständen in den Unterkünften und sexueller Belästigung der weiblichen Migrantinnen:

„Früher hat sich [Holz] auf irgendeine Agentur verlassen, die dann die Leute rekrutiert, aber wir waren da mit einigen Sachen nicht zufrieden. Und dann hat sich [Holz] in Malaysia entschlossen, selbst nach Indonesien zu gehen mit der HR, und rekrutiert die Arbeiterinnen für den Betrieb in Malaysia. Dann hatten wir Fragen zu der Unterkunft, Transport, Sicherheit, sexuelle Belästigung, und dann war auch die Frage von uns: ‚Ja, habt ihr als Gewerkschaft euch das Gebäude angeguckt, wo die Leute untergebracht sind und so weiter?‘ ‚Äh, nein.‘ ‚Und warum nicht?‘“ (Holz, globaler Gewerkschaftsverband, Interview 1)

Die Auditor*innen thematisierten diese Probleme und brachten Veränderungen auf den Weg. Zum einen nahm das Unternehmen die Rekrutierung der Migrant*innen selbst in die Hand; zum anderen veranlasste der Einbezug des globalen Gewerkschaftsverbands die zuständige Gewerkschaft vor Ort, sich mehr um die Migrant*innen und ihre Lebensbedingungen zu kümmern. Dadurch konnte sie neue Mitglieder gewinnen und schließlich auch einen Kollektivvertrag mit dem Management des Standorts aushandeln.

Ein Konfliktthema, das in den Unternehmen häufiger bearbeitet wurde, sind angemessene Entgelte, wie z.B. im Fall *Chemie*. Hier konnte das örtliche Lohnniveau im Rahmen eines Standortbesuchs in Bulgarien thematisiert werden, und zwar mit Bezug auf das globale Rahmenabkommen und die da-

rin enthaltene Klausel zu fairen Löhnen. Schließlich konnten in diesem Fall Lohnerhöhungen erzielt werden, auch weil das Thema mit Unterstützung aus dem Kreis des Europäischen Betriebsrats weiterhin mit dem lokalen Management besprochen wurde.

Als besonderen Erfolg des Steuerungsgremiums bewertete im Fall *Stahl* sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberseite die Aushandlung eines neuen Tarifvertrags in Uruguay durch die dortigen Interessenvertreter*innen. Hier war das Steuerungsgremium aktiv geworden, nachdem eine Meldung über die Entgelte und die Auszahlung von Überstunden über das Beschwerdesystem eingegangen war.

An diesem Fall zeigt sich die enge Verknüpfung von individuellen und kollektiven Normen. Der globale Gewerkschaftsverband nahm Kontakt zur Gewerkschaft in Uruguay auf und gemeinsam mit dem Arbeitsdirektor des Unternehmens wurde ein Standortbesuch durchgeführt. Zudem erarbeitete das Regionalbüro von IndustriALL eine juristische Bewertung des Falls. Wichtig war in diesem Zusammenhang auch das Engagement des zentralen Managements, das das lokale Management aufforderte, mit der Gewerkschaft in Verhandlungen zu treten:

„Da haben wir wirklich auch tolle Erfolge auf diesem Weg erzielt und, das muss man da schon sagen, und da gab es dann sogar auch Rückmeldung, dass sich bedankt wurde, dass geholfen wurde.“ (Stahl, Headquarter)

Eine weitere Thematik, die über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgeht, ist Leiharbeit. Normen zur Leiharbeit können durchaus auch Auswirkungen auf die nationale bzw. lokale Ebene in Deutschland haben, wie wiederum ein Beispiel aus dem Unternehmen *Chemie* unterstreicht. In diesem Fall ermöglichte ein Passus im globalen Rahmenabkommen – der eigentlich vorsieht, dass vorzugsweise unternehmenseigene Mitarbeiter*innen mit unbefristeten Arbeitsverträgen zu beschäftigen sind –, mit dem zentralen Management ins Gespräch zu kommen.

Beanstandet wurde, dass die Leiharbeiter*innen vom Verleiher nach sechs Monaten nicht nach Chemietarifvertrag entlohnt wurden wie gesetzlich vorgeschrieben. Interessant an diesem Fall ist, dass die Beschwerde nicht über die Gewerkschaft am Hauptsitz des Unternehmens oder den globalen Gewerkschaftsverband eingereicht wurde, sondern vom Betriebsratsvorsitzenden bei der Personalabteilung vor Ort. Zudem war ein Vertreter des Weltbetriebsrats an der Konfliktlösung beteiligt, der den Vorschlag machte, einen runden Tisch einzuberufen, der mit verschiedenen Akteuren auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite besetzt war.

Das Beispiel *Chemie* zeigt, dass Normen, die über die Kernarbeitsnormen hinausgehen, insofern bereits einen Mehrwert erzielen, als sie für die Arbeitnehmerseite die Grundlage schaffen, um Gespräche mit dem Management über weitergehende Themen führen zu können.

Zudem konnte bei *Stahl* mithilfe des globalen Rahmenabkommens eine Verbesserung des Betriebsklimas erreicht werden. Dieses substanzielle Ergebnis ging nicht nur über die Kernarbeitsnormen, sondern auch über die Vereinbarungsnormen insgesamt hinaus, da das Betriebsklima kein Regelungspunkt im Abkommen ist. Ausgangspunkt war die Meldung über schlechtes Betriebsklima an einem Standort in den Niederlanden, die über das Beschwerdesystem bei *Stahl* einging. Auch in diesem Fall trug das zentrale Management aktiv zur Konfliktlösung bei, indem es nach Absprache mit dem Steuerungsgremium verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsklimas durchführte.

Im Anschluss wurde mittels einer Mitarbeiterbefragung überprüft, ob und inwieweit die Maßnahmen erfolgreich waren. Das Ergebnis war, dass sich das Betriebsklima deutlich verbessert hatte, was vom Management positiv bewertet wird:

„Da haben Führungskräfte das Betriebsklima völlig verrazt und ein Klima von Druck und Angst geschaffen [...] und das haben wir aber heilen können. Das fand ich ganz toll.“ (Stahl, Headquarter Management 2)

Ein deutlich weitergehendes substanzielles Ergebnis wurde bei *Chemie* in Verbindung mit dem globalen Rahmenabkommen erreicht. Dieses sieht vor, dass das Unternehmen ein Programm entwickelt, um weltweite Mindeststandards für die soziale Absicherung der Beschäftigten zu definieren. Basierend auf diesem Passus des Rahmenabkommens schloss die Unternehmensleitung eine eigenständige Vereinbarung mit dem Weltbetriebsrat ab, die die Mindeststandards und ihre Umsetzung im Detail definiert (siehe Kapitel 5.4).

Die Vereinbarung deckt folgende Bereiche ab: Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, medizinische Versorgung, Invaliditätsversicherung und Lebensversicherung. Die Mitglieder des Weltbetriebsrats schätzen dieses Programm als enorm wichtig ein, weil damit eine materielle Absicherung verbunden ist, die für jede Beschäftigte und jeden Beschäftigten greifbar ist, was beim globalen Rahmenabkommen nicht in gleicher Weise der Fall ist.

„The GFA agreement is not in the forefront of everyone’s eyes, [...] but they definitely understand the [programme] and it is definitely something that they are going to be affected by [...]“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 2)

Dabei spielt auch eine Rolle, dass mit der Vereinbarung weltweit einheitliche Standards für bestimmte Parameter gelten, die in dieser Hinsicht nicht mehr dem konzerninternen Standortwettbewerb unterliegen.

Schließlich findet sich bei *Papier* eine proaktive Nutzung des globalen Rahmenabkommens mit Blick auf den Umgang mit Akquisitionen. Die Übernahme eines anderen Unternehmens zeigt, dass neben anderen Regelungen auch das globale Rahmenabkommen herangezogen wurde, um zu überprüfen, ob das zu erwerbende Unternehmen den dort formulierten Anforderungen entspricht.

Eine Besonderheit an dieser Episode ist, dass das zentrale Management aktiv zur Umsetzung des Abkommens beigetragen hat. Dabei profitiert das Management von den Kommunikationsstrukturen der Arbeitnehmerseite und kann durch die präventive Nutzung des Abkommens das Aufkommen schwerwiegenderer Konflikte schon im Vorfeld verhindern:

„They saw an opportunity to use this agreement and to use this connection with IndustriALL in an early state because they bought a lot of factories, they did not have any clue of how it was and what they are doing there. Sort of because it is hard to find that out before, so they saw an opportunity, if something is wrong, we can get this information quickly from this GFA group. So, it was kind of a win-win situation. So, they really wanted to have these more regular meetings with this GFA group to have a more proactive approach to not just dealing with the problems when they occur but somehow deal with them before it is a bigger problem.“ (Papier, globaler Gewerkschaftsverband)

Insgesamt zeigen die dargestellten beispielhaften Episoden guter Praxis, dass die Rahmenabkommen vor Ort wirksam werden können und innerhalb der Unternehmen substanzielle Ergebnisse für die Beschäftigten bewirken. Deutlich wird zudem, dass globale Rahmenabkommen nicht nur von der Arbeitnehmerseite in Konfliktfällen herangezogen werden, um eine Verbesserung zu erzielen, sondern in Einzelfällen auch vom Management präventiv genutzt werden, um durch Verbesserungen für die Beschäftigten schwerwiegenderen Konflikten zuvorzukommen.

Die Informationen über Verstöße gegen die individuellen Arbeitsnormen werden sowohl über Gewerkschaftskanäle als auch über Beschwerdesysteme, Standortbesuche und Auditierungen vermittelt. Beschwerdesysteme haben den Vorteil, dass individuelle Meldungen nicht den Filter der lokalen Gewerkschaften durchlaufen, sondern direkt an das Steuerungsgremium gesendet werden können und damit unabhängig von der Existenz lokaler Gewerkschaften, aber auch von deren Einschätzung der Relevanz sind – ein Aspekt, der gerade bei unternehmensfreundlichen Gewerkschaften wichtig sein kann.

Standortbesuche und Auditierungen wie bei *Chemie, Elektronik, Holz* oder *Stahl* wiederum erlauben die Aufdeckung und Bearbeitung von Verstößen vor Ort. Auf diese Weise können Probleme ermittelt werden, die ansonsten nicht gemeldet würden. Zugleich lassen sich diese Probleme unmittelbar angehen und im besten Fall direkt vor Ort lösen, und dies in engem Kontakt mit den Interessenvertretungen vor Ort.

6.4 Fazit

Wie bereits in [Kapitel 6.1](#) erläutert, gibt es bei der Untersuchung der Wirkung von globalen Rahmenabkommen vor Ort starke methodische Einschränkungen. Weil im Rahmen unserer Analyse nicht jeder Verstoß erfasst werden konnte, handelt es sich bei den geschilderten Verletzungen der kollektiven und individuellen Arbeitsnormen lediglich um einzelne Episoden, die mehreren Befragten in besonderer Erinnerung geblieben sind. Deshalb erhebt die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Auch sind die beschriebenen Episoden nicht auf die von uns untersuchten Standortländer ([siehe Tabelle 3](#)) beschränkt, da uns in den Interviews auch über weitere Vorkommisse in anderen Ländern berichtet wurde. Zudem mag es auch Episoden gegeben haben, in denen weniger positive Auswirkungen zu beobachten waren, die uns aber nicht geschildert wurden.

Insgesamt handelt es sich daher um eine Positivauswahl der Wirkungen vor Ort, die aber dennoch die Möglichkeit eröffnet, die Bedingungen für eine wirksame Umsetzung zu präzisieren. Dabei lässt sich zunächst festhalten, dass sich der Schwerpunkt der lokalen Umsetzung auf die ILO-Kernarbeitsnormen „Vereinbarungsfreiheit“ und „Recht auf Kollektivverhandlungen“ bezieht.

Diese kollektiven Arbeitsnormen stehen im Zentrum des Geschehens, denn ihre Verletzung zum einen der zentrale Anlass für Gewerkschaften vor Ort ist, Hilfe und Unterstützung bei globalen Gewerkschaftsverbänden und anderen mit dem Rahmenabkommen befassten Gewerkschaften – meist am Hauptsitz des Unternehmens – zu suchen. Dies liegt darin begründet, dass es in solchen Fällen für die Gewerkschaften vor Ort um die Grundlagen ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Anerkennung als Interessenvertretung geht.

Zum anderen messen auch die Arbeitnehmervertretungen auf der transnationalen Handlungsebene solchen Verstößen eine zentrale Bedeutung bei, weil damit die Funktionsfähigkeit der ausgehandelten Prozessnormen verbunden ist. Anerkannte und handlungsfähige Gewerkschaften vor Ort stellen

die Voraussetzung dar, dass Arbeitsstandards auf lokaler Ebene wirkungsvoll eingehalten und sogar verbessert werden können.

Zugleich ist festzustellen, dass nicht jede Episode einen Konfliktfall darstellt. Globale Rahmenabkommen können ihre Wirkung sowohl im Rahmen von Konflikten als auch informativ und präventiv entfalten wie im Falle der Akquisitionen bei *Papier*. Außerdem handelt es sich nicht bei jedem gemeldeten Fall zwangsläufig um einen Verstoß, vielmehr gilt es, die gemeldeten Fälle zu prüfen. Dabei kamen in den betrachteten Episoden verschiedene Muster des Monitorings und der Konfliktbearbeitung zum Vorschein, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile aufweisen.

Dennoch lässt sich in diesem Rahmen durchaus ein gemeinsames Muster der Umsetzung erkennen. In einem ersten Schritt erreichen Informationen zu Verstößen gegen Arbeitsstandards die Arbeitnehmervertretungen oder transnationalen Gremien, sei es über die Netzwerke der Gewerkschaften oder über Beschwerdesysteme. In einem zweiten Schritt wird die Unternehmensseite eingeschaltet und der Sachverhalt geprüft; in einem dritten Schritt schließlich werden vor Ort gemeinsame Lösungen für die Konflikte entwickelt und durchgesetzt.

Dieses Muster stützt sich auf eingespielte Prozesse der Überwachung und Problemlösung mit starker Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen. Nicht von ungefähr spielten sich fast alle Episoden in Unternehmen ab, in denen eine transnationale Steuerungsebene für die Umsetzung der globalen Rahmenvereinbarungen institutionalisiert wurde. Deshalb sind Prozessnormen und ihre Umsetzung eine wichtige Vorbedingung dafür, dass globale Rahmenabkommen eine substanzielle Wirkung vor Ort entfalten.

Während Informationen über Verstöße gegen kollektive Arbeitsnormen vor allem über gewerkschaftliche Kanäle fließen, erweisen sich bei Verstößen gegen individuelle Arbeitsnormen Beschwerdesysteme von Vorteil. Hier können Beschäftigte ihre Beschwerden selbst eingeben und meist erfolgt zwingend eine Bearbeitung der gemeldeten Fälle – wenn auch das Ergebnis nicht immer im Sinne des Beschwerdeführers bzw. der Beschwerdeführerin ausfällt.

Außerdem ist der Informationsfluss bei Beschwerdesystemen zunächst nicht von der Existenz einer Gewerkschaft vor Ort abhängig; allerdings kann die Distanz zu den Problemen vor Ort selbst zum Problem werden. In unklaren Fällen müssen meist weitere Informationen parallel über die Informationskanäle der Gewerkschaften und des Managements eingeholt werden.

Die Nähe zu den lokalen Problemen wiederum ist der große Vorteil von Standortbesuchen und Auditierungen vor Ort. Zum einen können Verstöße

identifiziert werden, die ansonsten möglicherweise nicht ans Tageslicht gekommen wären, denn Gespräche vor Ort ermöglichen einen weitaus tieferen Einblick in die Geschehnisse und erlauben es, die Informationen zu kontextualisieren und zu bewerten. Zum anderen können Normverstöße auf dieser Grundlage direkt vor Ort behandelt werden, denn die gleichzeitige Anwesenheit des zentralen Managements und der Arbeitnehmervertretungen erlaubt es, dass Probleme unmittelbar erörtert und Entscheidungen getroffen werden können.

Ein wichtiger Nebeneffekt kann darin bestehen, dass die lokalen Akteure der Arbeitsbeziehungen miteinander ins Gespräch kommen und sich die Beziehungen dadurch möglicherweise verbessern. Auf jeden Fall aber ist mit Standortbesuchen eine Stärkung der lokalen Gewerkschaften verbunden, die bei dieser Gelegenheit direkte Kommunikationskanäle zu den zentralen Akteuren aufbauen, die sie bei zukünftigen Problemen nutzen können.

Bei all diesen Umsetzungsvarianten kommt dem zentralen Management eine bedeutende Rolle bei der Konfliktlösung zu, auf die wir in [Kapitel 8.1.3](#) näher eingehen.

7 DIE UMSETZUNG GLOBALER RAHMEN- ABKOMMEN IN DER LIEFERKETTE

In den vorherigen Kapiteln wurden die Prozessnormen und ihre Umsetzungspraxis, die Handlungsressourcen und die substanziellen Verbesserungen vor Ort untersucht. Dabei galt unser Augenmerk vor allem den Prozessen in den Unternehmen selbst, für die ein globales Rahmenabkommen abgeschlossen wurde. Allerdings reichen die Abkommen in vielen Fällen auch über die Unternehmensgrenzen hinaus, indem sie Normen für Zulieferfirmen enthalten. In diesem Kapitel soll deshalb die Perspektive erweitert und untersucht werden, ob auch substanzielle Verbesserungen der Arbeitsstandards bei den Zulieferern erzielt werden konnten.

Dabei gelten bezüglich der quantitativen Messbarkeit von Ergebnissen und Wirksamkeit dieselben methodischen Einschränkungen wie in [Kapitel 6](#); daher werden auch hier einzelne Episoden aus unseren Fallstudien qualitativ analysiert. Hinzu kommt die wichtige methodische Einschränkung, dass wir Episoden bei Zulieferern – anders als bei den Betrieben und Standorten der untersuchten Unternehmen – nicht durch Interviews vor Ort erfasst haben. Deshalb sind sie uns nur aus der Perspektive der Akteure auf Steuerungsebene bekannt und können nicht mit den unmittelbaren Erfahrungen der Akteure vor Ort abgeglichen werden.

Bevor wir jedoch auf die Wirkung der Vereinbarungen entlang der Lieferkette eingehen, betrachten wir in [Kapitel 7.1](#) zunächst, inwieweit die Texte der globalen Rahmenabkommen der Fallunternehmen auch die Lieferkette miteinschließen. Unsere Analyse der Texte mittels MAXQDA zeigt, dass in allen untersuchten Fällen auf die Wertschöpfungskette Bezug genommen wird. Selbst bei *Verbund* – dem Beispiel in unserem Untersuchungssample, für das kein globales Rahmenabkommen vorliegt – existiert eine Lieferkettenvereinbarung. Zugleich wird jedoch deutlich, dass die Zulieferer unterschiedlich stark von den Regelungen der globalen Rahmenabkommen erfasst sind.

Das daran anknüpfende [Kapitel 7.2](#) befasst sich mit der Wirkung der globalen Rahmenabkommen entlang der Lieferkette. Es wird gezeigt, dass – anders als innerhalb der Unternehmen – in einer Vielzahl der Fälle kaum eine oder gar keine Überwachung der Umsetzung durch die Arbeitnehmerseite stattfindet. In [Kapitel 7.3](#) werden verschiedene Herausforderungen angeführt und die Gründe herausgearbeitet, die einer Umsetzung der globalen Rahmenabkommen in der Lieferkette entgegenstehen.

7.1 Einbezug der Lieferkette in die Rahmenabkommen

Sämtliche globale Rahmenvereinbarungen unseres Untersuchungssamples enthalten Angaben, die die Geltung der Normen über die Grenzen der eigenen Unternehmen hinaus auf die Lieferketten ausweiten (siehe Tabelle 19). In drei dieser Vereinbarungen (*Kabel, Metall* und *Stahl*) beziehen sich diese Angaben auf die Unterstützung oder die Ermutigung der Zulieferbetriebe, die Bestimmungen des Abkommens einzuhalten.

In acht globalen Rahmenabkommen ist der Einbezug der Lieferkette stärker (*Anlage, Chemie, Elektro, Handel, Holz, Konstruktion, Maschine, Metall*). Hier sollen die substanziellen Normen der Vereinbarungen auch bei den Zulieferern eingehalten werden. In drei Fällen enthalten die Abkommen zusätzlich auch sanktionierende Normen, d.h. es werden Konsequenzen bei Nichteinhaltung durch die Zulieferer benannt (*Chemie, Maschine, Papier*). Dass die Zulieferer vom Unternehmen explizit über das globale Rahmenabkommen informiert werden, findet sich in drei Vereinbarungen (*Anlage, Chemie, Handel*).

Die globalen Rahmenvereinbarungen von *Holz* und *Papier* beinhalten jeweils eine Passage bezüglich einer Überprüfung der Zulieferer vor Vertragsabschluss. So verpflichtet sich *Holz*, bereits vor der Vertragsunterzeichnung mit einem Zulieferer dessen Selbsteinschätzung in die Lieferantenbewertung mit aufzunehmen. Außerdem wird zugesichert, dass die hierfür zuständigen Beschäftigten eine entsprechende Schulung erhalten. Auf lange Sicht plant das Unternehmen zudem, die Lieferanten auch in das Monitoring miteinzubeziehen.

Bei *Handel* findet sich die Besonderheit, dass sich das globale Rahmenabkommen ausschließlich auf die Zulieferer bezieht, da das Unternehmen über keine eigenen Produktionsstätten verfügt. Außerdem wird der globale Gewerkschaftsverband IndustriALL bei der Bekanntmachung des Abkommens bei den Gewerkschaften – und auch bei den Nichtmitgliedern – miteinbezogen. Zudem werden Schulungsmaßnahmen durch das unternehmenseigene Zuliefererprogramm für die Beschäftigten, ihre Vertreter*innen vor Ort sowie die Fabrikmanager*innen zugesichert.

Im Unternehmen *Verbund*, unserem Fall mit alternativer Sozialpartnervereinbarung, existiert eine separate Lieferkettenvereinbarung, die im Anschluss an einen Skandal im Zuliefererbereich von *Verbund* abgeschlossen wurde. Diese Vereinbarung enthält zwei zentrale Punkte: Zum einen geht es um die Verbesserung des Programms zur Bewertung von Zulieferern, das im Unternehmen angewendet wird; zudem sollen die Themen Zulieferer und

Einbezug der Zulieferer in globale Rahmenabkommen

Abkommen	Einbezug der Zulieferer in das globale Rahmenabkommen
Anlage	<ul style="list-style-type: none"> – Zulieferer werden über das globale Rahmenabkommen informiert – Einhaltung wird verlangt – Bezug zum Lieferkettengesetz
Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – Zulieferer werden über das globale Rahmenabkommen informiert – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer – Einhaltung wird verlangt – Konsequenzen bei Verstößen
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung wird verlangt – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer
Handel	<ul style="list-style-type: none"> – globales Rahmenabkommen gilt ausschließlich für Zulieferer – Beteiligung der Gewerkschaft – Zulieferer werden über das globale Rahmenabkommen informiert – Einhaltung wird verlangt – Schulungsmaßnahmen und Unterstützung für Zulieferer
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit mit Zulieferern, die das globale Rahmenabkommen einhalten, wird angestrebt – Screening, Verpflichtung oder Erklärung der Zulieferer erforderlich – Auditierung und Berichterstattung zur Einhaltung durch die Zulieferer – Einhaltung wird verlangt
Kabel	<ul style="list-style-type: none"> – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer
Konstruktion	<ul style="list-style-type: none"> – globales Rahmenabkommen gilt auch für Zulieferer – Einhaltung wird verlangt
Maschine	<ul style="list-style-type: none"> – Konsequenzen bei Verstößen – Einhaltung wird verlangt
Metall	<ul style="list-style-type: none"> – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer – Einhaltung wird verlangt
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer – Konsequenzen bei Verstößen – Screening, Verpflichtung oder Erklärung der Zulieferer erforderlich
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – Ermutigung, Unterstützung, Förderung bzw. Einflussnahme auf Zulieferer

Anmerkung: Fallunternehmen „Verbund“ nicht berücksichtigt
 Quelle: eigene Darstellung

Fremdvergabe ständige Tagesordnungspunkte im regionalen Sozialdialog sein. Zum anderen sichern die Parteien zu, Vorwürfe erst dann öffentlich zu machen, wenn sie zuvor vom Management und dem Gewerkschaftsnetzwerk gemeinsam mit dem Ziel untersucht wurden, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Zwar lässt sich anhand des unterschiedlichen Einbezugs der Zulieferunternehmen in die Normen und die Geltung der globalen Rahmenabkommen nicht auf die Praxis schließen. Deutlich wird aber, dass die Vereinbarungstexte durchaus verschiedene Handlungsgrundlagen für die Arbeitnehmerseite zur Überwachung und Umsetzung der Abkommen entlang der Lieferkette schaffen. Im Folgenden wird untersucht, ob eine Umsetzung der globalen Rahmenabkommen entlang der Lieferketten der multinationalen Unternehmen tatsächlich stattfindet.

7.2 Wirkung globaler Rahmenabkommen in der Lieferkette

Das Monitoring von Lieferketten ist kein Alleinstellungsmerkmal globaler Rahmenabkommen. Aktivitäten dieser Art werden weitaus stärker durch Maßnahmen geprägt, die das Management multinationaler Unternehmen im Rahmen ihrer Corporate Social Responsibility durchführt. Auch viele unserer Fallunternehmen verfügen über Codes of Conduct speziell für Zulieferer, in denen die Einhaltung der Arbeits- und Sozialstandards – in der Regel mit Bezug auf die ILO-Kernarbeitsnormen – gefordert wird. Monitoring und Audits sollen dann eine entsprechende Überwachung gewährleisten.

In diese Maßnahmen sind die Arbeitnehmervertretungen nicht unmittelbar einbezogen. Einzelne der berichteten Episoden zeigen allerdings, dass es in Bezug auf die Zulieferer teilweise ein Zusammenspiel der verschiedenen Ansatzpunkte gibt, wenn es um die Einhaltung von Arbeitsstandards bei Zulieferern geht. Deshalb überrascht es nicht, dass in sechs unserer Untersuchungsfälle keine Episoden zur Umsetzung der Rahmenabkommen in der Lieferkette berichtet wurden (*Anlage, Holz, Kabel, Konstruktion, Papier, Maschine*).

Im Fall des Unternehmens *Verbund*, das über eine Vereinbarung zu den Lieferketten verfügt, sind die Zulieferer Thema im regionalen Sozialdialog; Konfliktfälle wurden bisher jedoch noch nicht bearbeitet. Auch werden Kennziffern zur Einhaltung des Code of Conduct im jährlichen Rhythmus in den Sitzungen des Aufsichtsrats vorgestellt, sind aber dort nicht Gegenstand ausführlicherer Erörterungen.

In den fünf restlichen Untersuchungsfällen (*Chemie, Elektronik, Handel, Metall, Stahl*) wurden in den Interviews jeweils Aktivitäten rund um die Umsetzung des Rahmenabkommens bei den Zulieferern erwähnt. Hierbei stehen insbesondere die Fälle *Handel* und *Metall* heraus, weil hier nicht nur einige wenige Einzelfälle bearbeitet wurden. Daher werden diese beiden Fälle aufgrund ihres hohen Aktivitätsniveaus im Folgenden ausführlicher dargestellt. Einen Überblick über die Umsetzungsaktivitäten der globalen Rahmenabkommen bei den Zulieferern gibt [Tabelle 20](#).

Tabelle 20

Umsetzung der globalen Rahmenabkommen bei den Zulieferern

Unternehmen	Umsetzungspraxis und substanzialer Output
Anlage	– Beschwerdesystem auch für Beschäftigte bei den Zulieferern nutzbar – bislang keine Beschwerden zu Fällen bei Zulieferern
Chemie	– Bekanntmachung bei den Zulieferern – Einzelfälle bearbeitet
Elektronik	– Einzelfälle bearbeitet
Handel	– Strategiebildung (Ländergruppen) – andere Aktivitäten sozialer Unternehmensverantwortung
Holz	– bislang keine aktive Überwachung und Umsetzung bei Zulieferern durch die Arbeitnehmerseite
Kabel	– bislang keine aktive Überwachung und Umsetzung bei Zulieferern durch die Arbeitnehmerseite
Konstruktion	– bislang keine aktive Überwachung und Umsetzung bei Zulieferern durch die Arbeitnehmerseite
Maschine	– bislang keine aktive Überwachung und Umsetzung bei Zulieferern durch die Arbeitnehmerseite
Metall	– über 50 Fälle, meist Konflikte in der Lieferkette
Papier	– bislang keine aktive Überwachung und Umsetzung bei Zulieferern durch die Arbeitnehmerseite
Stahl	– Beschwerdesystem auch für Beschäftigte bei den Zulieferern nutzbar – Einzelfälle bearbeitet
Verbund	– Zulieferer sind Thema im regionalen Sozialdialog

Quelle: eigene Darstellung

Im Fall *Metall* bezog sich ein größerer Teil der mehr als 50 Fälle, in denen Konflikte mit Bezugnahme auf das globale Rahmenabkommen an den Konzernbetriebsrat herangetragen wurden, auf Dienstleister und Zulieferer. Beispiele dafür wurden aus Brasilien berichtet, wo vor allem das Problem der Auslagerung im Vordergrund steht. Ausgelagerte Beschäftigte sind dort stärker von Arbeitsrechtsverletzungen betroffen und erhalten in der Regel niedrigere Löhne, was ihre Situation zu einem ständigen Thema der Auseinandersetzung zwischen lokalem Management und Gewerkschaft vor Ort macht.

Aufgrund der räumlich fragmentierten Struktur der Arbeitnehmervertretung in Brasilien – für jeden Sektor und jede Region besteht eine eigene Gewerkschaft – ist es eine Herausforderung, einen gemeinsamen Arbeitskampf der ausgelagerten und der direkt bei *Metall* Beschäftigten zu entwickeln. In einem wichtigen Werk kämpfte der dortige gewerkschaftliche Branchendachverband erfolgreich für die Rechte von Leiharbeiter*innen und Zulieferern und berief sich bei diesen Aktionen ausdrücklich auf das globale Rahmenabkommen.

Im ersten Fall ging es um eine ausgelagerte Reinigungsfirma, deren Beschäftigte in einem Werk von *Metall* arbeiteten. Diese Arbeitnehmer*innen waren nicht an die Metallarbeitergewerkschaft angeschlossen und verfügten über eine eigene, noch sehr junge gewerkschaftliche Vertretung, aber ohne Fabrikkommission. Die Gewerkschaft argumentierte, dass das Fehlen einer Fabrikkommission einen Verstoß gegen das globale Rahmenabkommen darstelle, das die Angleichung der Gewerkschaftsstrukturen vorschreibt. Das Ergebnis war die Einrichtung einer solchen Kommission für die Arbeitnehmer*innen, die bisher nicht vertreten waren.

Ein weiteres Fallbeispiel ereignete sich bei einem Schwermaschinenhersteller. Dort wurde ein Mitglied des Gewerkschaftsausschusses entlassen, was nach brasilianischem Arbeitsrecht nicht ohne triftigen Grund geschehen darf. Da *Metall* mehrere Maschinen dieses Herstellers in der Produktion einsetzt, ergriff die Gewerkschaft Maßnahmen, um die Verwendung dieser Maschinen zu stoppen. Unter dem Druck der gewerkschaftlichen Maßnahmen intervenierte *Metall* beim Lieferanten und die Entlassung wurde rückgängig gemacht.

Eine Besonderheit stellt das globale Rahmenabkommen von *Handel* dar, das sich ausschließlich auf die Zuliefererkette bezieht, da das Unternehmen selbst nicht über Produktionsstätten verfügt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Fall von *Handel* vielfältige Erfolge durch das Zuliefererprogramm und das Abkommen verbucht werden konnten.

Das Zuliefererprogramm kam bereits in 323 Fabriken in neun Ländern zum Einsatz; an den verschiedenen Qualifizierungen nahmen mittlerweile 42.000 Beschäftigte samt ihren Vertreter*innen und Führungskräften teil. Die Teilnahme mündete nach Unternehmensangaben in rund 100.000 Verbesserungsvorschläge zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vor Ort. Aus Sicht von *Handel* wurden in mehreren asiatischen und einem afrikanischen Land deutliche Verbesserungen bei der Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte und von Umweltstandards erreicht. Das Programm wird vom Management als großer Erfolg gewertet.

Zu beachten ist jedoch, dass die Zusammenarbeit mit den lokalen Gewerkschaften durch verschiedene Faktoren gehemmt wurde, darunter Personalfuktuation, Vorbehalte der Gewerkschaften gegenüber dem Zuliefererprogramm oder auch Vorbehalte der Trainer*innen gegenüber den Gewerkschaften. In der Folge konnte eine Stärkung gewerkschaftlicher Organisationen vor Ort bislang nicht erreicht werden, auch wenn ein Austausch über den Status quo in den Betrieben und die gewerkschaftliche Arbeit vor Ort stattfindet. Eine direkte Zusammenarbeit mit lokalen Gewerkschaftsvertreter*innen in den Fabriken ist selten, da nur wenige Fabriken gewerkschaftlich organisiert sind:

„Wenn ich von Gewerkschaften spreche, mit denen wir eine Beziehung aufbauen, mit denen wir uns regelmäßig unterhalten, sind das immer die Zentralstrukturen. Das heißt also, für internationale Gewerkschaftsarbeit abgestellte Mitarbeiter der Gewerkschaft im Hauptquartier, ganz selten Vertreterinnen aus den Fabriken. [...] Da wir aber nur relativ wenige Fabriken haben, die gewerkschaftlich organisiert sind, passiert das auch relativ selten.“ (Handel, Headquarter, Management)

Durch das globale Rahmenabkommen konnten bereits einige Verbesserungen entlang der Lieferkette von *Handel* verbucht werden. Ein Beispiel ist die Unterzeichnung einer Absichtserklärung durch das Management einer Zuliefererfabrik in der Türkei. Hintergrund für den Konflikt war der Versuch einer türkischen Gewerkschaft, die Beschäftigten bei einem Textilproduzenten mit 2.000 Mitarbeiter*innen zu organisieren. Dieses Projekt war Teil einer IndustriALL-Kampagne für den Textil- und Bekleidungssektor in der Türkei.

Auf den Organisationsversuch reagierte der Zulieferer mit einer Antigewerkschaftskampagne, bei der die Kündigung von organisierten Beschäftigten und die Schließung des Standorts angedroht wurde. Zudem wurden acht Gewerkschaftsmitglieder entlassen, nachdem die Beschäftigten unter Druck gesetzt worden waren, die Namen der organisierten Beschäftigten preiszugeben.

Als der Konflikt zu eskalieren drohte, forderten IndustriALL und die türkische Gewerkschaft die Markenfirmen, für die die Fabrik produzierte, dazu auf, sich einzuschalten und Druck auf den Zulieferer auszuüben. Eine gemeinsame schriftliche Aufforderung der Markenfirmen an das Management des Zulieferers und ein Treffen der Konfliktparteien führte zunächst nicht zum gewünschten Erfolg.

Erst durch ein erneutes Treffen zwischen dem Management des Zulieferers, IndustriALL und der türkischen Gewerkschaft konnte eine Einigung in Form einer Absichtserklärung erzielt werden. Darin sicherte das Management des Zulieferers den Beschäftigten das Recht auf Vereinigungsfreiheit zu und gab bekannt, dass es beabsichtige, die gekündigten Mitarbeiter*innen wieder einzustellen; zudem wurde die Gewerkschaft als Gesprächspartner anerkannt.

Dieser Erfolg wird auch darauf zurückgeführt, dass sich das Management von *Handel* in den Konflikt eingeschaltet hat und Druck auf den Zulieferer ausüben konnte:

„But just because [*Handel*] was involved we had many, many emails and contacts with [*Handel*] and they were able to come at the table with our union and sign a contract. So, one of the best examples of a GFA.“ (Handel, Standort, Interview 1)

In drei weiteren Untersuchungsfällen (*Chemie*, *Elektronik* und *Stahl*) gab es bereits vereinzelte Aktivitäten rund um die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen entlang der Lieferkette; allerdings wurden nur einzelne Beschwerdefälle bearbeitet. In jüngerer Vergangenheit gab es bei *Chemie* eine Beschwerde in China, über die in unseren Interviews berichtet wurde. Hier war das Ergebnis, dass ein Vertrag mit einem Zulieferer aufgrund der Nichteinhaltung von Arbeits- und Sozialstandards gekündigt wurde:

„We have had a logistic supplier before to deliver chemical samples from China to other sites, it was a small company. During the evaluation process the company could not submit an acceptable CSR report, so this company was deleted from the vendor list.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 3)

Ein weiteres Beispiel für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens entlang der Lieferkette wurde im Fall *Elektronik* geschildert. Während es im unmittelbaren Verantwortungsbereich von *Elektronik* wenig Beanstandungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen zu geben scheint, ist dies in der erweiterten Zulieferkette sowie in einzelnen Regionen und Ländern anders. In einem Fall in Indien ging es um die Gesundheitsgefährdung von Beschäftig-

ten bei einem Zulieferer aufgrund gesundheitsschädlicher Chemikalien. Hier haben die Arbeitnehmervertretungen erfolgreich interveniert:

„Die haben da mit Chemikalien einen Schutzlack aufgebracht, die einfach gesundheitsgefährdend waren. Und da haben wir dann einen Hinweis gegeben: ‚Ihr seid hier aber auf ganz dünnem Eis‘, und dann haben die das abgestellt.“ (Elektronik, Headquarter, Interview 2)

Im Fall *Stahl* erfolgt die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens präventiv, denn hier wird bereits bei der Auswahl von Subunternehmern nicht nur geprüft, ob der Zulieferer das Produkt in ausreichender Qualität und Menge herstellen kann, sondern auch, inwiefern der „Supplier Code of Conduct“ eingehalten werden kann. Zu diesem Zweck werden Besichtigungen vor Ort und teilweise auch Schulungen durchgeführt. Des Weiteren lehnt das Unternehmen die Zusammenarbeit mit Zulieferern aus Regionen, die besonders anfällig für Korruption und Menschenrechtsverletzungen sind, von vornherein ab:

„Sodass eben auch glaubhaft gesagt werden kann: ‚Wenn bei dir ein Menschenrechtsverstoß vorliegt, dann beenden wir die Geschäftsbeziehungen sofort.‘ Und das wird eben dadurch glaubhaft, dass man sofort sagen kann: ‚Wir gehen dann über zu XY und beziehen unseren Rohstoff und du bist sofort raus.‘“ (Stahl, Headquarter, Management, Interview 1)

Im Steuerungsgremium von *Stahl* spielt die Überwachung der Lieferkette dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Solange über das Meldesystem keine Beschwerden eingehen, wird das Gremium nicht aktiv; allerdings kamen einzelne Fälle auch aus dem Zuliefererbereich.

Ein Beispiel dafür ist die Renovierung von Unterkünften für ausländische Arbeiter*innen in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Aufgrund von Beschwerden über die Unterkünfte drängte das Steuerungsgremium von *Stahl* die Zulieferer zu Renovierungsmaßnahmen; bei einem späteren Standortbesuch fand ein Treffen mit Gewerkschafts- und Managementvertreter*innen statt. Während des Besuchs wurde aufgrund des frischen Farbgeruchs deutlich, dass die Unterkünfte erst kurz zuvor renoviert worden waren:

„Als wir da waren, war es bei [Zulieferer] in Ordnung. Und wenn das dann unser Besuch erreicht hat, dann haben wir zumindest an dem Punkt was erreicht.“ (Stahl, Europäischer Betriebsrat, Interview 2)

Eine eindeutige Beziehung zwischen der Art der Prozessnormen in den globalen Rahmenabkommen auf der einen und der effektiven Umsetzung bei

Zulieferern auf der anderen Seite zeichnet sich in unseren Fallstudien nicht ab. Ein Zusammenhang dahingehend, dass stärkere Regelungsinhalte zu einem bestimmten Ergebnis führen würde oder schwächere Regelungsinhalte keine Wirksamkeit hätten, ist nicht erkennbar.

Dies lässt vermuten, dass die Umsetzung entlang der Lieferkette womöglich stärker von lokalen Gegebenheiten abhängt – etwa von den Ressourcen der lokalen Akteure, der Durchsetzungsfähigkeit der lokalen Interessenvertretung, der Haltung des lokalen Managements und der Komplexität der Wertschöpfungskette vor Ort – als von der Ausgestaltung der Normen in den Abkommen.

Damit ist die Prägekraft der Normen in den globalen Rahmenabkommen möglicherweise für die Einhaltung von Arbeitsstandards in der Lieferkette niedriger als für Prozesse in den unterzeichnenden Unternehmen selbst. Für eine genauere Betrachtung wären allerdings weitere und tieferegehende Analysen entlang der Lieferkette notwendig. Zudem spielten globale Rahmenabkommen in den Fällen, in denen eine Umsetzung globaler Arbeitsstandards zu beobachten war, eine unterschiedliche Rolle:

- Erstens existieren Fälle wie *Stabl*, in denen bei der Konfliktbearbeitung explizit auf das globale Rahmenabkommen Bezug genommen wurde.
- Zweitens finden sich Fälle wie bei *Handel*, in denen das globale Rahmenabkommen in Kombination mit weiteren Initiativen genutzt wurde.
- Drittens gibt es Fälle wie *Papier*, in denen das globale Rahmenabkommen kaum genutzt wurde und stattdessen managementseitige Initiativen zur Auditierung von Zulieferern im Vordergrund stehen.

7.3 Herausforderungen bei der Umsetzung entlang der Lieferkette

In unseren Fallstudien haben sich mehrere Gründe herauskristallisiert, warum die Umsetzung globaler Rahmenabkommen entlang der Lieferkette bisher nur in geringem Maße erfolgt ist und welche Herausforderungen damit verbunden sind. Ein Grund für die Probleme bei der Umsetzung, das sich vor allem in den Fällen stellt, in denen es keine Beschwerdesysteme gibt, ist die fehlende Transparenz entlang der Lieferkette.

Ein solcher Fall findet sich bei *Maschine*. Hier berichten die Arbeitnehmervertreter*innen aus Australien, dass sie über keinerlei Möglichkeit verfügen, an Informationen über die Lieferkette zu gelangen, sodass auch keine Verletzungen gegen das globale Rahmenabkommen entlang der Lieferkette festge-

stellt werden können. Nach Darstellung eines dortigen Gewerkschaftsvertreters hätten ausschließlich Management und Einkauf Kontakt zu den Lieferanten.

Solche Probleme nehmen mit der Komplexität der Zulieferstrukturen zu, die es den Arbeitnehmervertreter*innen erschwert, die Umsetzung des Abkommens zu überblicken. Dies belegt ein Zitat im Fall *Elektronik* beispielhaft:

„It is not something we are not interested in pursuing. It is: ‚I do not know how we would do it.‘ There are probably hundreds of different suppliers.“ (Elektronik, Standort, Interview 1)

Daher findet eine Überwachung der Lieferkette in mehreren Unternehmen ausschließlich durch das Management statt, z.B. bei *Kabel*, sodass die Arbeitnehmervertreter*innen dem Management auch die grundsätzliche Verantwortung für die Umsetzung nicht nur innerhalb des Unternehmens, sondern auch entlang der Lieferkette zuschreiben.

Dies zeigt sich auch im Fall *Holz*, wo die Überwachung des globalen Rahmenabkommens als Aufgabe des Unternehmens definiert ist. Dieses lässt sich die Wahrung der Kernarbeitsnormen durch externe Anbieter zertifizieren und kooperiert langfristig nur mit Zulieferern, die sich an die Bestimmungen halten; eigene Audits finden dazu jedoch nicht statt.

Aus Sicht des Gesamtbetriebsrats bei *Konstruktion* könnte ein Auditing oder Monitoring als eine Art „Zwischenweg“ eine Lösung für die Zukunft sein:

„Ich glaube, es wäre für uns effizienter, einen Zwischenweg zu haben, wenn wir wirklich so etwas wie ein Monitoring oder ein Auditing hätten.“ (Konstruktion, Headquarter, Interview 1)

Auch im Fall *Chemie* wird die unternehmensseitige Auditierung der Zulieferer auf Grundlage des bestehenden „Supplier Code of Conduct“ als Notwendigkeit gesehen, da die Zulieferer andernfalls die Einhaltung sozialer Standards unterzeichnen, ohne sie tatsächlich umzusetzen:

„In any subcontracting contract we put several clauses, reflecting what our commitment is but by experience we know that you need to audit. If you do not, the business people will sign everything.“ (Chemie, Headquarter, Management Interview 1)

Aufgrund struktureller Probleme werden Audits jedoch – trotz ihrer Vorteile insbesondere im Zusammenhang mit dem Lieferkettengesetz – auch kritisch gesehen. Ein Problem, das im Fall *Holz* genannt wird, ist aus Sicht der IG Me-

tall die Selektion der Zulieferer im Falle von Stichproben. Die Entscheidung über die Auswahl liegt meist beim Management und die Zulieferer geben sich große Mühe, punktgenau für die Auditierung mit weißer Weste dazustehen.

Eine effektive Überwachung der vielschichtigen Lieferkette kann aus Sicht eines Arbeitnehmers bei *Chemie* eigentlich nur unter Einbindung der Gewerkschaften in den jeweiligen Ländern erfolgen, da diese genauer einschätzen könnten, bei welchen Unternehmen ggf. mit Problemen und Verstößen zu rechnen ist:

„Das ist ja auch immer das Problem: Wie willst du das monitoren? Und ich habe den Vorschlag gemacht: ‚[...] ihr müsst mehr die globalen Gewerkschaften da einbinden, weil die wissen, welche Lieferanten die Menschenrechte mit Füßen treten.‘ Durch Audits kriegst du das nicht so einfach raus.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Diese Lösung findet ihre Grenzen allerdings im Falle schwacher oder fehlender gewerkschaftlicher Vertretungsstrukturen vor Ort (siehe Kapitel 8.2.2), die neben fehlenden Prozessnormen und hoher Komplexität ein dritter Grund für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen in der Lieferkette sind. Bei *Anlage*, *Elektronik* und *Kabel* wird dies explizit als Problem genannt.

Im Fall *Anlage* können die Beschäftigten der Zuliefererbetriebe zwar das Beschwerdesystem für die Meldung von Verstößen nutzen, aber in der Praxis wird es von der IG Metall als wahrscheinlich erachtet, dass Beschäftigte der Zulieferbetriebe das System überhaupt nicht kennen und somit auch nicht nutzen können. Zwar können auch die Gewerkschaften oder IndustriALL Beschwerden in das Meldesystem eingeben, woraufhin mit Konsequenzen für den Zulieferer zu rechnen ist, aber das würde die Organisation der Beschäftigten vor Ort voraussetzen.

Auch im Fall *Elektronik* werden die praktischen Herausforderungen hervorgehoben, die entstehen, wenn die Organisation der Beschäftigten vor Ort lückenhaft ist oder fehlt. Aus demselben Grund legt *Kabel* den Fokus in der Region Nahost/Nordafrika (MENA) momentan ausschließlich auf der Umsetzung und Überwachung der Normen im eigenen Unternehmen, während die aktive Umsetzung und Überwachung bei den Zulieferern ein mögliches Zukunftsthema ist.

7.4 Fazit

Die Einbindung der Zulieferer in die Umsetzung globaler Rahmenabkommen weist deutliche Lücken auf. Obwohl Zulieferer in fast allen von uns untersuchten Fällen auf die ein oder andere Weise im Abkommen berücksichtigt sind, sind die Umsetzungsaktivitäten sehr heterogen. Dies gilt vor allem für die Einbindung der Arbeitnehmervertretungen.

In mehreren Fällen ist die Arbeitnehmerseite nicht aktiv in die Überwachung miteinbezogen. In anderen Fällen wurden bisher nur einzelne Konflikte bearbeitet, sofern sie durch die Beschäftigten oder lokalen Gewerkschaften oder bei Standortbesuchen beanstandet wurden. Eine umfassende Überwachung und Konfliktbearbeitung auch entlang der Lieferkette konnte dagegen nicht beobachtet werden.

Zentrale Gründe für die Heterogenität der Umsetzungspraxis sind die hohe Komplexität und die Intransparenz der Lieferketten und nicht zuletzt schwache oder fehlende Gewerkschaftsstrukturen vor Ort. In dieser Situation werden mögliche Ressourcendefizite der Arbeitnehmervertretungen deutlich, die ihre vorhandenen und begrenzten Ressourcen zunächst auf das multinationale Unternehmen selbst konzentriert.

Ob und wie die Einhaltung der Arbeitsstandards entlang der Lieferkette erfolgt und überwacht wird, hängt daher stark von den Aktivitäten der Managementseite ab. Eine Auditierung der Zulieferer durch das Management birgt jedoch den Nachteil, dass die Gewerkschaften nicht in das Monitoring miteinbezogen sind, denn unsere Untersuchung zeigt, wie wichtig gerade die Kommunikations- und Informationskanäle auf Beschäftigtenseite sind, damit Verstöße gegen Arbeitsstandards überhaupt angesprochen und bearbeitet werden. Dies betrifft auch und gerade das kollektive Arbeitsrecht Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

Dieser Befund ist nicht nur für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen relevant, sondern auch für die Frage der Umsetzung von Lieferkettengesetzen. Hier kann sich eine ähnliche Problematik ergeben, wenn das Management nicht von Normverstößen erfährt und deshalb auch keine Maßnahmen ergreifen kann, Normverstöße abzustellen. Daher scheint auch in diesem Fall ein Einbezug der Beschäftigtenseite in die Überwachung unabdingbar.

8 STRUKTURELLE HANDLUNGSBEDINGUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG

In den vorangegangenen Kapiteln wurde betrachtet, auf welche Weise globale Rahmenabkommen in eine relevante Umsetzungspraxis überführt werden können, wenn die Akteure auf die Definition geeigneter Gremien, Strukturen und Prozessnormen und den damit verbundenen Rückhalt zurückgreifen können. Zugleich wurde gezeigt, an welchen Stellen die Handlungsressourcen der Akteure sie dazu befähigen, mit der Herausforderung umzugehen, dass Arbeitsstandards eingehalten und durchgesetzt werden.

Gerade in der lokalen Umsetzung zeigt sich, dass es dabei auch auf das kompetente und kooperative Eingreifen verschiedener Organisationen und Akteure ankommt, um substanzielle Veränderungen vor Ort zu erreichen. Unsere Fallstudien – in [Kapitel 6](#) und [Kapitel 7](#) im Detail beschrieben – fördern eine Reihe beachtlicher Positivbeispiele zutage, in denen handlungsbe-reite und handlungsfähige Akteure der Arbeitnehmerseite die globalen Rahmenabkommen unter Zuhilfenahme von Prozessnormen konkret mit Leben füllen können.

Allerdings zeigt die lokale Umsetzungspraxis auch, dass die Akteure die ausgehandelten Abkommen unter durchaus schweren Bedingungen umsetzen müssen und mitunter trotz guter Prozessnormen scheitern. Beispielsweise wurde in den Fallstudien die Vernetzung zwischen verschiedenen Arbeitnehmervertretungen als wichtige Bedingung für die erfolgreiche lokale Umsetzung der globalen Rahmenabkommen identifiziert, die jedoch an fehlenden gesellschaftlichen und ökonomischen Handlungsvoraussetzungen scheitern kann. So können etwa lokale Vertretungskulturen eine Vernetzung genauso erschweren wie unübersichtliche Zulieferstrukturen vor Ort.

In diesem Kapitel soll es daher um die strukturellen Handlungsbedingungen gehen, die eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen entweder erleichtern oder erschweren. Dies geschieht mithilfe einer Auswahl an Kriterien, die im Querschnitt der Fallstudien verglichen werden. Diese Auswahl stützt sich auf die in der bisherigen Literatur identifizierten ökonomischen und gesellschaftlichen Handlungsvoraussetzungen, setzt aber zugleich Schwerpunkte, die sich aus den Nennungen in unseren Fallstudien ergeben.

In der bisherigen Literatur zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen wurden eine Vielzahl einzelner Kontextbedingungen identifiziert ([siehe Kapitel 2](#); für einen aktuellen Überblick vgl. Hennebert/Roberge-Maltais/

Coiquaud 2023). Besonders hervorzuheben sind hierbei Strukturen grenzüberschreitender Wertschöpfungsaktivitäten und Lieferketten multinationaler Unternehmen (z.B. Bennet/Hammer/Jenkins 2021; Davies et al. 2011) sowie die politisch-institutionellen Gegebenheiten sowohl am zentralen Hauptsitz des Unternehmens (Dehnen/Pries 2014) als auch der lokalen Institutionen in den Standortländern (z.B. Niforou 2012).

Letzteres bezieht sich insbesondere auf die lokalen Regeln der Arbeitsbeziehungen und die daraus erwachsenden interkulturellen Distanzen (Helfen/Schüßler/Stevis 2016). Diese Kontexte beeinflussen sowohl die organisatorische Praxis der Akteure auf Arbeitnehmerseite (z.B. Wills 2002; Helfen/Fichter 2013) als auch deren Strategiebildung (z.B. Bourque et al. 2021, Sarkar/Kuruvilla 2020; Fichter/McCallum 2015).

An dieser Stelle unterteilen wir die Vielzahl der Handlungsbedingungen in ökonomische und gesellschaftliche Handlungsbedingungen (siehe [Tabelle 21](#)), um sie einer vergleichenden Betrachtung im Querschnitt unserer Fälle zu unterziehen. Unter den ökonomischen Bedingungen betrachten wir vor allem unternehmensbezogene Aspekte der globalen Wertschöpfung. Zudem wirken gesellschaftliche Bedingungen insbesondere politisch-institutioneller, aber auch kultureller Art auf die Umsetzungspraxis in unseren Fällen ein.

Wir konzentrieren uns hier auf eine Auswahl von Bedingungen, die wir jeweils analytisch getrennt betrachten. Dabei unterscheiden wir auf der einen Seite die zentrale Ebene – im Wesentlichen die Arena rund um den Hauptsitz der Unternehmen – und auf der anderen Seite die lokale Ebene der einzelnen Standorte. Dabei bleiben situative oder krisenhafte Ereignisse (Stichwort

Tabelle 21

Strukturelle Handlungsbedingungen

	ökonomische Bedingungen	gesellschaftliche Bedingungen
zentrale Ebene	globale Produktionsstrukturen: – Unternehmensgröße – Standortverteilung	institutionelle Bedingungen am Hauptsitz: – Eigentumsverhältnisse – Unternehmensmitbestimmung – Haltung zu sozialer Unternehmensverantwortung
lokale Ebene	lokale Lieferbeziehungen: – Auslagerung – Subunternehmertum	institutionelle Bedingungen vor Ort: – lokaler Rechtsrahmen – politische Einflussnahme – interkulturelle Distanzen

Quelle: eigene Darstellung

Corona), die bestehende Handlungsbedingungen verstärken oder abschwächen können, weitgehend ausgeklammert.

Im Zusammenspiel mit den organisationsbezogenen Aspekten wirken sich die Handlungsbedingungen auf die Möglichkeiten aus, durch die globalen Rahmenabkommen Verbesserungen zu erreichen, wenn auch nicht in allen Fällen gleichermaßen und mit derselben Stoßrichtung. Die hier beschriebenen Kontexte verursachen einerseits einen zusätzlichen Bedarf an Umsetzungsaktivitäten (z.B. wenn grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten heterogene institutionelle Kontexte verbinden) und sind andererseits mitentscheidend für die Ressourcenpotenziale (u.a. personell und finanziell), die für Umsetzungsaktivitäten zur Verfügung stehen.

Selbstredend wirken die hier analytisch getrennten Kontextbedingungen auch zusammen; sie sind nicht überschneidungsfrei oder wirken mitunter gegenläufig auf die Umsetzungspraxis ein. Wir schließen in [Kapitel 8.3](#) mit einigen Überlegungen, wie die Kontexte mit geeigneten Maßnahmen bearbeitet werden können, um negative Wirkungen zu dämpfen und positive Wirkungen zu stärken.

8.1 Kontextbedingungen auf der zentralen Ebene

Nachfolgend betrachten wir die Handlungsbedingungen auf der zentralen Ebene. Dabei stehen auf ökonomischer Ebene die globalen Produktionsstrukturen der Unternehmen im Vordergrund ([Kapitel 8.1.1](#)).

Auf institutioneller Ebene knüpfen wir an [Kapitel 4.3](#) und [Kapitel 5.3](#) an, in denen erläutert wurde, wie institutionelle Voraussetzungen in den Arenen der Rahmenabkommen auch zu einer organisations- und prozessbezogenen Handlungsressource der Akteure werden können. An dieser Stelle thematisieren wir die institutionellen Bedingungen im Sinne einer beschränkenden, aber auch ermöglichenden Regelung für die Unternehmensführung (Corporate Governance), indem wir die Eigentumsverhältnisse in Verbindung mit der Unternehmensmitbestimmung ([Kapitel 8.1.2](#)) und die Haltungen und Orientierungen im Management ([Kapitel 8.1.3](#)) betrachten.

8.1.1 Globale Produktionsstrukturen

Die globalen Produktionsstrukturen der Unternehmen stellen eine zentrale Handlungsbedingung dar, die anhand verschiedener Kriterien beschrieben

werden kann. Als erster Anhaltspunkt kann die Größe bzw. Anzahl der Mitarbeiter*innen des Unternehmens herangezogen werden (siehe [Tabelle 3](#)): Während etwa *Chemie* oder *Holz* weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen haben, sind *Elektronik* und *Maschine* für die Umsetzung eines globalen Rahmenabkommens zuständig, das für mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen gilt.

Auf die Umsetzung der Rahmenabkommen wirkt dieser Größeneffekt bei den betrachteten multinationalen Unternehmen vor allem als Skaleneffekt ein, denn mit wachsender Größe des Unternehmens stehen auch relativ mehr personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung. Allerdings zeigt die Unternehmensgröße das Ressourcenpotenzial nur grob an; die Ressourcen müssen organisatorisch auch in Richtung dieser Verwendung gelenkt werden (siehe [Kapitel 5](#) bis [Kapitel 7](#)).

Zudem sagt die Größe auf der zentralen Ebene allein wenig aus, wenn es um die Bedarfsseite geht. Zwar kann erwartet werden, dass größere internationale Unternehmensgebilde auch einen größeren Umsetzungsaufwand haben als kleinere, aber vor allem stellt sich die Frage, was für eine gute Umsetzungspraxis nötig ist, wenn globale Rahmenabkommen grenzüberschreitend gelten.

Beispielsweise müssen größere Unternehmen mit vielen, weltweit verteilten Standorten sehr heterogene Bedingungen bei der Umsetzung berücksichtigen, während sich kleinere Unternehmen mit nur einer Handvoll Standorte auf diese wenigen konzentrieren können. Daher ist die Verteilung der Standorte ein weiteres Kriterium, das die Dimension internationaler Geschäftstätigkeit erfasst. Ist diese auf viele (heterogene) Standorte verteilt, kann erwartet werden, dass die Umsetzung im Zusammenspiel mit den lokalen Bedingungen mit größeren Herausforderungen verbunden ist.

Bei den betrachteten Unternehmen sind aussagekräftige Angaben in der laufenden Berichterstattung nur partiell verfügbar, sodass wir neben den frei verfügbaren Informationen aus Geschäftsberichten auch auf qualitative Einordnungen aus unseren Interviews zurückgreifen. Bei den produzierenden Unternehmen gibt es eine große Varianz in der Anzahl an Ländern, in denen sie mit Produktionsstandorten vertreten sind, die wir grob in vier Gruppen einteilen:

- Unternehmen mit einzelnen Auslandsstandorten (weniger als 10),
- Unternehmen mit einer mittleren Zahl von Standorten (10 bis 75),
- Unternehmen mit zahlreichen Standorten (mehr als 75) und
- Sonderformen.

So hat *Holz* als einziges Unternehmen der ersten Gruppe Produktionsstandorte in sieben Ländern. *Anlage*, *Kabel*, *Metall* und *Stahl* fallen in die zweite Kategorie, *Chemie*, *Elektronik*, *Papier*, *Maschine* und *Verbund* in die dritte Ka-

torie. Bei *Handel* und *Konstruktion* schließlich handelt es sich um Sonderformen: *Handel* verzichtet ganz auf eine eigene Produktion und *Konstruktion* ist im Projektgeschäft mit wechselnden Standorten tätig.

In der zweiten und dritten Kategorie, zu denen Unternehmen gehören, die weltweit zehn oder mehr Produktionsstandorte haben, zeigen sich zudem Unterschiede zwischen Unternehmen mit einzelnen sehr großen Produktionsstandorten und regionaler Schwerpunktsetzung (besonders ausgeprägt etwa bei *Metall* und *Verbund*) auf der einen Seite und Unternehmen auf der anderen Seite, die weltumspannend über viele beschäftigungsmäßig kleinere Standorte verfügen (ausgeprägt bei *Chemie*, *Elektronik*, *Maschine* und *Papier*).

Zwischenformen sind hier Unternehmen mit mittleren Produktionsstandorten in mehreren Regionen (*Anlage*, *Kabel* und *Stahl*) oder Sonderformen, die wie *Handel* viele Zulieferunternehmen haben – wenn auch mit regionalen Schwerpunkten – oder die in heterogenen Projektkontexten tätig werden, in denen ihrerseits viele lokale Unterauftragnehmer tätig sind. In Bezug auf die Umsetzung zeigen sich diese Unterschiede vor allem mit Blick auf die Unternehmen mit zahlreichen Standorten:

„Wir haben hier immer noch rund ein Viertel der Belegschaft [...] in Deutschland. Aber [...] gerade was Asien und so weiter anbetrifft, also das ist schon extrem unterschiedlich und weltweit sind es, glaube ich, weit über 600 Standorte. Und wie gesagt, manchmal nur 20 Leute bis hin zu 10.000 bis 15.000 Beschäftigten und natürlich auch sehr unterschiedlich aufgeteilt in der Wertschöpfungskette. Manche Länder sind reine Produktionsdienstleister, andere sind wichtig als Markt.“ (Maschine, Europäischer Betriebsrat)

Die Umsetzung globaler Rahmenabkommen im Kontext solcher ausdifferenzierter Wertschöpfungsstrukturen bedeutet auf der zentralen Ebene eine besondere Handlungsbedingung dahingehend, überhaupt Transparenz über die heterogenen Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Standortländern zu erhalten. Zudem sind viele kleine Standorte häufig nur mit größerem Aufwand nachzuverfolgen und zu erreichen (*Anlage*, *Elektronik* und *Maschine*).

Neben der erschwerten Informationserfassung geht die Verteilung auf viele Standortländer auch mit dezentralen Steuerungsstrukturen auf Managementseite einher (*Elektronik*, *Maschine* und *Papier*). Sofern die Programme zur Umsetzung solche lokal geführten „Business Units“ nicht konsequent an die zentrale Entscheidungsfindung rückkoppeln (wie etwa bei *Chemie*), ziehen die dezentralen Steuerungsstrukturen einen erhöhten Abstimmungsbedarf bei der Umsetzung nach sich, insbesondere dort, wo das lokale Management weitgehende Entscheidungsbefugnisse hat. Ein Beispiel für diese Handlungsbedingung findet sich in den Ausführungen zu *Elektronik*:

„[Elektronik] in den USA ist total verzettelt aufgestellt. [...] Das heißt, diese Personalmanager sind eigentlich vor allem für diese Tarifverhandlungen mit den ganzen Gewerkschaften, die ja immer nur lokal sind, zuständig. [...] Aber hier ist das bei [Elektronik] USA oft so, dass jeder Bereich macht, was er will. Also der Bereich hat seine eigenen Entscheidungsabläufe, der Bereich hat wieder andere. [...] da gibt es auch unterschiedliche Headquarters [...] und das kennen wir hier in Deutschland [...] nicht so.“ (Elektronik, Headquarter, Interview 2)

Anders gelagert ist der Fall *Handel*. Das Unternehmen verzichtet bei der Bestückung des Textilsortiments auf eine eigene Herstellung und kommt damit auf eine erheblich geringere Anzahl von Mitarbeiter*innen. Allerdings hat *Handel* eine große Zahl an Zulieferern weltweit, was wiederum Herausforderungen im Hinblick auf die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens in den Lieferbeziehungen auf lokaler Ebene zur Folge hat.

Die Herausforderung, das lokale Management zur Einhaltung des Abkommens zu befähigen, ist in der Fallstudie *Handel* offenkundig. Da es sich um ein kleines Unternehmen handelt, sind die Managementstrukturen im Ausland eingeschränkt, sodass es laut zentralem Management an Kapazitäten fehlt, um das globale Rahmenabkommen nachzuhalten:

„Wir arbeiten nicht mit eigenen Standorten, sondern immer mit Zulieferern und wir haben als verhältnismäßig kleines Unternehmen nur zwei ausländische Büros [...]. Unsere Produktionsländer sind aber woanders: China ist das größte [...] und dann kommt die Türkei, Myanmar und Vietnam und so weiter. Da haben wir aber einfach das Problem, dass wir einfach nicht die Kapazitäten dafür haben, um da regelmäßig Veranstaltungen zu machen und unsere Lieferanten einzuladen.“ (Handel, Headquarter, Management).

Neben der globalen Struktur der laufenden Geschäftstätigkeit sind es zudem auch strategische Veränderungen, die die Arbeitnehmervertretungen vor besondere Herausforderungen stellen, sofern diese Änderungen mit Restrukturierungen innerhalb der bestehenden Organisationsstruktur einhergehen. In unseren Fällen finden sich einzelne Hinweise darauf, dass in solchen Veränderungssituationen zusätzliche Unsicherheit im Hinblick auf die Koordination der Beschäftigtenseite entsteht.

Dies ist etwa der Fall, wenn viele sehr unterschiedliche Produktdivisionen und Geschäftsfelder miteinbezogen werden (z.B. *Maschine*) oder wenn neue, traditionell schwer zu organisierende Tätigkeiten hinzukommen (z.B. *Elektronik*). Dies hat zur Folge, dass die Kommunikation der Arbeitnehmerseite erschwert wird und gemeinsame Interessen über verschiedene Geschäftsfelder hinweg erst identifiziert werden müssen. Beides kann die Um-

setzung globaler Rahmenabkommen verzögern, da erst einmal Kontakte geknüpft und ein gemeinsamer Austausch organisiert werden muss.

8.1.2 Eigentumsverhältnisse und Unternehmensmitbestimmung

Nachfolgend geht es um die institutionellen Voraussetzungen der Corporate Governance, wobei nicht auf jedes Detail eingegangen werden kann, auch um die Anonymität der Fälle zu gewährleisten (zu den vielfältigen Vorgaben wie etwas nichtfinanzielle Berichtspflichten von Kapitalgesellschaften vgl. z.B. Emons/Fulda/Klengel 2023).

Daher konzentrieren wir uns auf die qualitative Einordnung der Kontrollstruktur (Art der Eigentumsverhältnisse und Unternehmensmitbestimmung) in Verbindung mit der Haltung des Managements zur sozialen Unternehmensverantwortung. Auf diese Weise wird ein für die Fallunternehmen relevanter Ausschnitt beleuchtet (für einen Überblick siehe [Kapitel 8.1.4](#), für weitere Informationen zu den Unternehmen siehe [Kapitel 3.4](#)).

Hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse zeigt sich, dass die meisten unserer Fallunternehmen Gesellschaften sind, die einen oder mehrere große Anteilseigner aufweisen, d.h. entweder Stiftungen als Blockholder haben (*Anlage, Maschine, Stahl*) oder mehrheitlich in Familienbesitz sind (*Handel, Holz*); in zwei Fällen sind einzelne Finanzinvestoren mit größeren Anteilen anzutreffen (*Kabel, Metall*).

Streubesitz und Anteile institutioneller Investoren dominieren die Eigentumsverhältnisse bei *Elektronik* und *Verbund*, wobei die Gründerfamilie bei *Elektronik* noch einen Minderheitsanteil hält. Bei den involvierten Unternehmen mit ausländischer Muttergesellschaft gibt es ebenfalls starke Blockholder, entweder mit Familienbezug (*Chemie* und *Konstruktion*) oder institutionelle Investoren (*Papier*).

Auswirkungen auf die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen scheinen die Eigentumsverhältnisse allenfalls indirekt zu haben, wenn der Tendenz nach mit größerem Streubesitz eine stärkere Kapitalmarktorientierung einhergeht, die mit einem größeren Renditedruck auf einzelne Einheiten verbunden ist. Hier ist unser einziger Fall mit expliziter Nennung *Elektronik*, das häufiger auf dem Markt für Unternehmenskontrolle aktiv wird, indem es Unternehmensteile verselbstständigt und Divisionen verkauft:

„Also das stimmt, die haben wirklich in der Tat, [...] haben sie das mehr zergliedert, jetzt haben sie neun Divisionen. [...] Da gibt es so einen Zielkorridor

und das ist schon ein Problem, wenn ein Bereich den verfehlt, dann wird irgendwas gemacht.“ (Elektronik, Headquarter, Interview 2)

Wichtige Fragen sind dann, ob für die im Zuge einer Reorganisation verselbstständigten oder neu geschaffenen Unternehmensteile neue Rahmenabkommen abgeschlossen werden und was die Reorganisation für die Umsetzung der bestehenden Abkommen langfristig bedeutet, wenn Zuständigkeiten aufseiten des Managements wechseln. In unseren Fällen zeigt sich diesbezüglich vor allem Kontinuität, was auch die unterstreicht, dass sich die Unternehmen den Abkommen dauerhaft verpflichtet sehen. Dies ist bemerkenswert, da gerade Reorganisationen auch mit der Auflösung eines globalen Rahmenabkommens verbunden sein können (wie bei der Übernahme von Lafarge durch Holcim; BHI 2018).

Die von uns untersuchten Unternehmen haben trotz mitunter erheblicher Reorganisation der Governance-Struktur – Ausgründung und Verselbstständigung (*Anlage, Metall, Papier, Stabl*) oder Übernahme durch ausländische Unternehmen (*Konstruktion*) – eine vergleichsweise große Stabilität in Bezug auf die globalen Rahmenabkommen. Die Unternehmen mit Familienbezug in der Eigentümerschaft zeigen in Bezug auf Reorganisation nur eine geringe Aktivität und sind eher in stabilen Geschäftsfeldern aktiv (*Handel, Holz*), was aber die Restrukturierung einzelner Geschäftsbereiche nicht ausschließt.

Bei der Übertragung des Rahmenabkommens auf die verselbstständigte Sparte zeigt sich bei *Anlage* und *Stabl* eine deutliche Kontinuität; in den neu geschaffenen Unternehmen bei *Papier* und *Chemie* wurden die globalen Rahmenabkommen ebenfalls fortgeführt oder übertragen. Solche Prozesse sind dennoch nicht reibungslos, da bestehende Routinen und Vertrauensbeziehungen, ggf. auch Machtverhältnisse in den bisherigen Beziehungen infrage gestellt werden:

„Die Leute haben auch noch nicht so dieses Vertrauen zueinander und es ist auch noch nicht so eingeübt [...] Es gab auch noch keinen Fachreferenten beim Betriebsrat, der oder die das betreut. [...] Das ist alles hier noch so ein bisschen stärker handgeschnitzt.“ (Anlage, globaler Gewerkschaftsverband)

Auch die Planungsunsicherheit zur künftigen Ausrichtung des Unternehmens, die mit einem solchen Umbruch einhergeht, erschwert die Umsetzung des globalen Rahmenabkommen tendenziell. Bei *Konstruktion* musste sich die deutsche IG BAU nach der Übernahme durch einen ausländischen Mehrheitseigentümer erst eine neue Verhandlungsposition für Konfliktfälle erarbeiten.

In Bezug auf die Mitbestimmung ist festzuhalten, dass alle der hier betrachteten deutschen Unternehmen mit globalem Rahmenabkommen (*Anlage, Elektronik, Handel, Holz, Kabel, Maschine, Metall, Stahl*) über eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen im Aufsichtsrat auf gesetzlicher Grundlage verfügen, davon sieben in Form der paritätischen Mitbestimmung und eine Gesellschaft in Form der sogenannten Drittelbeteiligung (siehe Kapitel 8.1.4). Die paritätische Mitbestimmung ist auch bei unserem Sonderfall *Verbund* anzutreffen.

Bei den Unternehmen mit Auslandsbezug in der Kontrollstruktur sieht die Mitbestimmung folgendermaßen aus: Bei *Konstruktion* als rechtlich unabhängiger deutscher Tochtergesellschaft einer ausländischen Muttergesellschaft besteht eine paritätische Mitbestimmung. *Papier* hat als schwedische Gesellschaft eine Mitbestimmung der Gewerkschaften im einstufigen Board-System und verfügt über eine paritätische Mitbestimmung in der deutschen Tochtergesellschaft. *Chemie* hat als belgische Gesellschaft ein einstufiges Board-System ohne Mitbestimmung in der Zentrale, verfügt allerdings über eine Drittelbeteiligung in der deutschen Tochtergesellschaft.

In unserer Fallauswertung stellt sich das Vorhandensein von Unternehmensmitbestimmung als zum Teil unhinterfragter Handlungskontext auf zentraler Ebene dar, der erst im internationalen Vergleich über Deutschland und Europa hinaus deutlich erkennbar wird, vor allem im Kontrast zu außer-europäischen Standorten (siehe Kapitel 8.2).

In diesem Zusammenhang ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die betrachteten Fälle als Positivauswahl zu bewerten sind. Entscheidend ist, dass mit der Mitbestimmung in den Aufsichtsgremien ein zusätzlicher Informationskanal der Beschäftigten zum Topmanagement der multinationalen Unternehmen besteht. So wird auch in schwierigen Konstellationen davon berichtet, dass Themen rund um das globale Rahmenabkommen etwa durch die Gewerkschaftsvertretung im Aufsichtsrat Unterstützung erfahren:

„Hauptsächlich haben wir mit dem Unternehmensbeauftragten zusammengearbeitet. Der hat es dann auch inhaltlich eher versucht [...] und die Brücke zur Geschäftsleitung war der stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende, was uns in dem Fall sehr geholfen hat.“ (Kabel, Headquarter, Interview 1)

Auf diese Weise lässt sich – auch in Verbindung mit den in Kapitel 5.2 und Kapitel 6.2 beschriebenen Strukturen und Ressourcen der Akteure – ein durchaus positiver Handlungskontext ausmachen, der aus den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen auf der zentralen Ebene erwächst und die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen positiv beeinflusst – in unseren Fällen besonders ausgeprägt bei *Anlage, Elektronik, Metall* und *Stahl*.

8.1.3 Haltungen und Orientierungen im Management

Unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Mitbestimmungsregeln stellt sich heraus, dass es für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen wichtig ist, welche Resonanz die Arbeitnehmervertreter*innen auf der Managementebene für Themen wie Arbeits- und Sozialstandards finden.

Diese Resonanz hängt auch von den Haltungen und Orientierungen auf Managementseite ab, die sich auf die Erfüllung rechtlicher Vorgaben beziehen können, aber auch im Sinne von Wertorientierungen und Grundhaltungen der Unternehmensleitung über die Erfüllung rechtlicher Vorgaben hinausreichen mögen. Anders ausgedrückt: Die Einstellung des Managements zur Übernahme sozialer Verantwortung ist eine zentrale Handlungsvoraussetzung für die Arbeitnehmerseite, wenn es darum geht, die Rahmenabkommen umzusetzen.

Trotz der Tatsache, dass alle von uns betrachteten Unternehmen umfangreiche Compliance- und sogenannte CSR-Aktivitäten entfalten, die sie durch eine Vielzahl von Initiativen, Zertifikaten und Ratings zum Thema soziale Unternehmensverantwortung auch öffentlichkeitswirksam dokumentieren, zeichnen sich in den Fallstudien drei Nuancierungen innerhalb der Haltungen und Orientierungen ab:

- Unternehmen mit einem besonderen Einfluss der Familieneigentümer auf die Unternehmensführung, in denen eine starke Orientierung an sozialer Verantwortung die Umsetzung globaler Rahmenabkommen im Dialog mit den Beschäftigten positiv begünstigt (*Chemie, Handel, Holz*),
- managementgeführte Unternehmen, die die formulierte Politik des Unternehmens zur Übernahme sozialer Verantwortung auch durch eine positive Haltung zum Dialog mit den Beschäftigtenvertreter*innen bestätigen (*Anlage, Elektronik, Papier, Maschine, Metall, Stahl*), und
- Unternehmen, die soziale Unternehmensverantwortung in erster Linie als Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen betrachten und dem Dialog mit den Beschäftigtenvertreter*innen abwartend gegenüberstehen (*Kabel, Konstruktion*).

Die erste Gruppe sticht dadurch hervor, dass alle drei Unternehmen auch bei der Umsetzung eine Reihe guter Praktiken vorweisen können. So setzt die Gründerfamilie bei *Chemie* auf die langfristige Entwicklung des Unternehmens. Mit der Zulassung eines Weltbetriebsrates wird der sozialpartnerschaftlich-konstruktive Dialog mit der Arbeitnehmerseite unterstrichen.

Dazu passt eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie, die soziale Themen miteinschließt und mit entsprechenden Managementinstrumenten (u.a. ein Arbeitssicherheitsprogramm und Orientierung an Nachhaltigkeitsratings) hinterlegt ist.

Zudem zeigt sich die besondere Bedeutung der Orientierung der Unternehmensleitung auch bei der Besetzung von wichtigen Managementpositionen:

„So, und wo es dann hieß, der alte geht und jemand Neues kommt, [...] also der Aufsichtsratschef ist ja von der Familie [...], also da ruft der mich an [...] und da habe ich gesagt: ‚Ja, wie steht es denn mit dem sozialen Dialog?‘ Ja, das war ein Minimumkriterium, ohne das hätten wir die Person nicht genommen, wie sie dazu steht. [...] von daher sieht man schon, es ist tief verankert, auch von der Familie.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Besonders deutlich wird der Einfluss der Überzeugung von Eigentümerunternehmen auch im Fall von *Holz*. Hier unterstreichen die Gewerkschaften die Bedeutung der sozialen Verantwortung für die Unternehmensseite, die nicht nur in der Auditierung und Zertifizierung, sondern auch und gerade in der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens zum Ausdruck kommt:

„[*Holz*] ist insofern auch ein Pionier oder ein Vorreiter, weil die tatsächlich das anspruchsvollste interne Auditverfahren, das ich kenne, installiert haben. Das bedeutet, wir sehen wirklich jeden Standort alle zwei Jahre. Dieses Verfahren hat sich auch dahingehend ausgezahlt, dass mittlerweile nach zwanzig Jahren Existenz dieses Abkommens auch über die Sozialaudits in fast allen Standorten, an denen produziert wird, jetzt Gewerkschaftsvertretung existiert.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Auch *Handel* folgt diesem Muster, indem das Rahmenabkommen als „Materialisierung“ (Headquarter, Management) der Unternehmenswerte gesehen wird, die sich in eine lange Reihe von Beteiligungen an Initiativen sozialer Unternehmensverantwortung einfügt. Insbesondere die eigenständig vorangetriebenen Programme der Zuliefererentwicklung an den Standorten unterstreichen eine ausgeprägte Haltung der Übernahme sozialer Verantwortung.

Bei der zweiten oben genannten Gruppe lässt sich eine Orientierung feststellen, die ausdrücklich auch den sozialen Dialog mit der Arbeitnehmerseite in die soziale Unternehmensverantwortung einschließt. In dieser Gruppe ist die Beteiligung der Arbeitnehmer*innen als Wertehaltung im Topmanagement verankert. Unterstützt wird diese Haltung der befragten Manager*innen in allen deutschen Fällen dieser Gruppe (*Anlage, Elektronik, Maschine, Metall, Stahl*) durch eine starke Mitbestimmungstradition; letztere prägt auch den Sonderfall *Verbund*.

Das Management von *Elektronik* führt hierzu im Zusammenhang mit der Umsetzung des globalen Rahmenabkommens aus, wie eingespielt die Aushandlungen mit der Beschäftigtenseite unter der Handlungsbedingung eines akzeptierten sozialen Dialogs ablaufen können:

„Wir machen ja immer relativ, ich sage mal, oberflächliche abstrakte Regelungen, die wir dann konkret der Ausgestaltung überlassen [Beispiel Europäischer Betriebsrat]. Weil wir sagen, wir machen das so, wie wir es möchten, und zwar gemeinsam möchten. [...] Und das ist etwas, mit dem wir sehr gut fahren als Unternehmen.“ (Elektronik, Headquarter, Management)

Eine Ausnahme in dieser Gruppe stellt der Fall *Maschine* dar, wo die Beteiligung der Beschäftigten wie bei der ersten Gruppe stark mit der Werthaltung der Gründungsgeneration und der Stiftungskonstruktion mit Familieneinfluss verbunden ist. Dennoch lässt sich dieser Fall mit einer Unternehmensführung, die stark auf managementgetriebene interne Richtlinien bezogen ist, eher in die Gruppe der managementgeführten Unternehmen mit positiver Haltung zum sozialen Dialog einordnen.

Für das schwedische Unternehmen *Papier* lassen sich wiederum ähnliche Aussagen wie bei den anderen Unternehmen dieser Gruppe finden. Auch hier wird die besondere Bedeutung eingespielter, unhinterfragt akzeptierter Mitbestimmungstraditionen auch auf Managementseite deutlich:

„Of course, to all internal audits, every time they are performed, regarding code of conduct and so forth, then yes, indeed, the outcome is shared usually with works councils [and union members], they are involved into it from day one. [...] This is of importance and what we do believe in, [...] because it is what we want, [...] and we try to involve them as much as we can in these different processes because it is a way to build trust.“ (Papier, Headquarter, Management)

Bei der dritten Gruppe von Unternehmen zeigt sich ein paradoxes Bild, wenn das Management den Maßnahmen des eigenen Unternehmens zur sozialen Verantwortung durchaus hohe Priorität einräumt, aber zugleich der verbindlichen Aushandlung der damit verbundenen Verpflichtungen mit der Arbeitnehmerseite – wie sie ja die Prozessnormen und substanziellen Regeln der globalen Rahmenabkommen vorsehen – skeptisch bis abwartend gegenübersteht. Dies zeigt sich daran, dass die Managementseite nur zurückhaltend auf Vorkommnisse reagiert.

Beim Fall *Konstruktion* wird deutlich, dass mitunter erst öffentlichkeitswirksame Konflikte aufkommen müssen, um Gesprächsbereitschaft auf Managementseite zu erzeugen:

„Wenn da nicht drei Wochen durchgestreikt wird, wenn es nicht internationale Presse gegeben hätte und so ein Druck, [...] dann lässt sich natürlich auch verhandeln, ob du einen Vertrag hast oder nicht. [In anderen Fällen] da reden die mit uns, ohne dass etwas passiert.“ (Konstruktion, Headquarter, Interview 2).

8.1.4 Zusammenfassung

Tabelle 22 fasst die Kontextbedingungen auf der zentralen Ebene zusammen.

Tabelle 22

Handlungsbedingungen auf Zentralebene

Unternehmen	Handlungsbedingungen
Anlage	<ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung von Sozialstandards als Teil mitbestimmter Unternehmenskultur, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Großaktionäre, Stiftung – weniger als 100.000 Mitarbeiter*innen, Standorte mit regionalem Schwerpunkt – Eigentümerwechsel und Verselbstständigung, Mitnahme des Rahmenabkommens
Chemie	<ul style="list-style-type: none"> – sozialpartnerschaftliche Unternehmenstradition, aber keine Unternehmensmitbestimmung am Hauptsitz – Eigentümer: Familie als Blockholder – weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen, zahlreiche Standorte – Mitnahme des Rahmenabkommens nach Aufspaltung
Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung von Sozialstandards als Teil mitbestimmter Unternehmenskultur, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Streubesitz – mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen, zahlreiche Standorte – Reorganisation: Aufspaltung(en), Mitnahme des Rahmenabkommens unklar
Handel	<ul style="list-style-type: none"> – aktive Übernahme sozialer Unternehmensverantwortung, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Familie – weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen, keine Produktion, zahlreiche Zulieferer
Holz	<ul style="list-style-type: none"> – eigener Anspruch der Eigentümer, unternehmensethischen Grundprinzipien zu folgen, Einhaltung von Sozialstandards als Teil des Qualitätsmanagements, Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat – Eigentümer: Familienbesitz – weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen, einzelne Auslandsstandorte – wenig Restrukturierung

Kabel	<ul style="list-style-type: none"> – Gesprächsbereitschaft im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtungen, Vorbehalte gegen gewerkschaftlichen Einfluss, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: institutioneller Anleger als Blockholder – mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen, Standorte mit regionalen Schwerpunkten
<hr/>	
Konstruktion	<ul style="list-style-type: none"> – Betonung der Unternehmensverantwortung, Verbindlichkeit und Formalisierung eingeschränkt, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Auslandsgesellschaft mit Rahmenabkommen – weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen, wechselnde Standorte (Projektgeschäft) – Fortführung des Rahmenabkommens bei Eigentümerwechsel
<hr/>	
Maschine	<ul style="list-style-type: none"> – Übernahme sozialer Verantwortung als Handlungsmaxime mit Tradition, starke Orientierung am Rechtsrahmen, Aufnahme in die Unternehmensrichtlinie, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat (Mitbestimmung durch Stiftingskonstruktion begrenzt) – Eigentümer: Stiftung – mehr als 50.000 Mitarbeiter*innen, zahlreiche Standorte, Restrukturierung
<hr/>	
Metall	<ul style="list-style-type: none"> – Gesprächsbereitschaft im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtungen, Aufnahme in Verfahren zur sozialen Unternehmensverantwortung (Auditierung), paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: drei Finanzinvestoren, Streubesitz – mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen, Standorte mit regionalen Schwerpunkten – Reorganisation: Aufspaltung, Mitnahme des Rahmenabkommens unklar
<hr/>	
Papier	<ul style="list-style-type: none"> – gewerkschaftliche Mitbestimmung am Hauptsitz, Präsenz im Board – Eigentum: Finanzinvestor als Blockholder – weniger als 50.000 Mitarbeiter*innen, zahlreiche Standorte – Mitnahme des Rahmenabkommens nach Aufspaltung
<hr/>	
Stahl	<ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung von Sozialstandards als Teil mitbestimmter Unternehmenskultur, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Großaktionär Stiftung – mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen, Standorte mit regionalem Schwerpunkt – Fortführung des Abkommens trotz Reorganisation
<hr/>	
Verbund	<ul style="list-style-type: none"> – Grundhaltung sozialpartnerschaftlichen Dialogs, Zurückhaltung bei Verbindlichkeit, paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat – Eigentümer: Streubesitz – mehr als 100.000 Mitarbeiter*innen, zahlreiche Standorte mit regionalen Schwerpunkten

Quelle: eigene Darstellung

8.2 Ausgewählte Kontexte auf der lokalen Ebene

Die hier diskutierte Auswahl an lokalen Handlungsbedingungen ist zum einen durch den unternehmensbezogenen Blick unserer Fallstudien gekennzeichnet, zum anderen auch durch die Besonderheiten der hier betrachteten Fälle. Die lokalen Kontextbedingungen der Umsetzung wurden im Rahmen unserer Untersuchung über alle zwölf Fälle hinweg mit sehr unterschiedlichen Konstellationen zwischen dem multinationalen Unternehmen am Hauptsitz und seinen jeweils betrachteten Landesstandorten untersucht – von einzelnen Standorten in West- und Osteuropa sowie (Nord-)Afrika bis hin nach Nord- und Südamerika sowie Asien.

Daher arbeitet die folgende Darstellung die wichtigsten Aspekte im Querschnitt unserer Fallunternehmen heraus. Mit anderen Worten: Diese Handlungsbedingungen erweisen sich in einer Querschnittsanalyse der betrachteten Unternehmen als illustrativ für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Je nach zentralem Unternehmenskontext, Standortverteilung und Geschäftszweigen ist die Umsetzung jedoch sehr unterschiedlich davon betroffen.

Daher kann es an dieser Stelle nur darum gehen, aus den qualitativen Einzelfallbetrachtungen ein Gesamtbild der wichtigsten lokalen Kontexte – lokale Lieferbeziehungen, lokale Arbeitsgesetzgebung und politische Einflussnahme sowie interkulturelle Distanzen – zu skizzieren.

8.2.1 Lokale Lieferbeziehungen

In Verbindung mit den für die Zentralebene beschriebenen wirtschaftlichen Grundstrukturen des internationalen Geschäfts zeigt sich die Frage der lokalen Lieferbeziehungen als eine, wenn nicht als die zentrale Handlungsvoraussetzung auf lokaler Ebene. Der Kernpunkt ist, dass die lokalen Lieferbeziehungen ein wichtiger Grund für die in [Kapitel 7.3](#) aufgezeigten Probleme bei der erfolgreichen Umsetzung globaler Rahmenabkommen entlang der Lieferkette sind.

Die sekundäre Datenlage zu den Zulieferstrukturen vor Ort ist jedoch selbst bei der Positivauswahl der hier betrachteten Unternehmen lückenhaft, sodass wir Rückgriff auf die Einschätzungen aus den Interviews nehmen. Wo Angaben dazu gemacht wurden, verweisen diese auf tief gegliederte Lieferantennetzwerke: *Metall* hat etwa 60.000 direkte Zulieferer, *Elektronik* verfügt über etwa 65.000 Zulieferer in 145 Ländern. Die Anzahl an Wertschöpfungs-

stufen („tiers“), liegt bei *Kabel* (selbst ein Zulieferunternehmen) bei drei Stufen, bei *Metall* als Endhersteller sind es acht Stufen.

Aber selbst bei „kleineren“ Unternehmen (*Handel, Holz*) wird das Thema der lokalen Lieferbeziehungen für die Umsetzungspraxis hervorgehoben:

„I think we need to do more [...] I need to go to the supply chain of these companies because usually there are more plants and they have less than hundred workers. Not so many, then it is a big investment for our side in terms of budget to go to a social audit [...] we would like to learn more about the supply chain.“ (Holz, globaler Gewerkschaftsverband, Interview 2)

Im Zusammenhang mit der Umsetzung globaler Rahmenabkommen wird als Hauptproblem der lokalen Lieferbeziehungen vor allem die fehlende Informationsweitergabe in beide Richtungen ausgemacht – in manchen Fällen vom Käuferunternehmen zu den Lieferanten, in anderen von den Lieferanten zu den Käuferunternehmen.

Über die standardmäßige formale Erklärung in den Lieferverträgen hinaus gelangen Informationen zur Einhaltung des Abkommens nur eingeschränkt von den Zulieferern zu den Abnehmern. Die Transparenz darüber, wie die Arbeitsbedingungen in den betreffenden Unternehmen aussehen, ist gering (*Anlage, Chemie, Elektronik, Maschine, Metall, Stahl*).

Pars pro Toto hier die Ausführungen aus einem der Unternehmen mit ansonsten vergleichsweise guter Umsetzungspraxis:

„Wir mit unseren Audits können das gar nicht kontrollieren, unmöglich. So ein großes Unternehmen hat Tausende oder Zigtausende Lieferanten. [Das] Abkommen [wird von] unserer Einkaufsabteilung im Anhang der Verträge aufgeführt, dass wir uns an ILO- und OECD-Guidelines halten und, wenn sie liefern, dass sie das zu respektieren haben. Die Lieferanten wissen das. So, jetzt ist natürlich das Problem: Was ist, wenn sie sich nicht daran halten?“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

Auch in die andere Richtung scheint der Informationsfluss oft gestört. Viele Sublieferanten wissen nichts von den existierenden globalen Rahmenabkommen. Unterauftragnehmer scheinen oft nicht einmal zu wissen, für welchen Endabnehmer sie produzieren (*Handel*).

Im Fall von *Anlage* wird diese Handlungsbedingung klar als Herausforderung benannt:

„Die große Herausforderung [besteht darin], mit Lieferanten in Kontakt zu treten, nicht nur die Rahmenvereinbarungen gegenüber den Lieferanten bekannt zu machen, sondern das auch nachzuerfolgen und zu gucken: Wie kommen wir rein in die Thematik?“ (Anlage, Headquarter)

Im Vergleich zur Produktion innerhalb der Organisationsgrenzen multinationaler Unternehmen, für die die Managementliteratur bereits aufgezeigt hat, dass Entscheidungen der Zentrale selten reibungslos lokal umgesetzt werden (u.a. Szulanski 1996), zeigen sich bei den lokalen Lieferbeziehungen in einzelnen Fällen zusätzliche, oft erschwerende Aspekte. Auf diese wird in den folgenden Abschnitten zum lokalen Rechtsrahmen und zur politischen Einflussnahme ([Kapitel 8.2.2](#)) und zu interkulturellen Distanzen ([Kapitel 8.2.3](#)) eingegangen.

Insgesamt erscheint die Umsetzung globaler Rahmenabkommen in den lokalen Lieferbeziehungen aus Sicht der befragten Unternehmen als ungelöstes Problem, jedoch besteht auch ein breites Spektrum an Einschätzungen, wie mit diesem Problem umgegangen werden kann:

- Einige Unternehmen berichten von Versuchen, die Lieferantenaudits auch auf weitere Stufen der Wertschöpfungskette auszudehnen, indem entsprechende Programme aufgesetzt werden (*Chemie, Elektronik, Maschine, Metall*). *Handel* ist das einzige Unternehmen in unserem Sample, das hier schon auf ein aufgesetztes und praktiziertes Lieferantenqualifizierungsprogramm verweisen kann.
- Andere Unternehmen thematisieren die Absicherung gegen gravierende Verletzungen auf der Sublieferantenebene durch Einkaufsmacht („multiples Sourcing“) und Vertragskündigungen (*Papier, Stahl*).
- In einer dritten Gruppe ist der derzeit gangbare Weg die – mittlerweile verbreitete – Aufnahme der Bestimmungen des globalen Rahmenabkommens in die Lieferverträge und die Durchführung punktueller Audits (*Anlage, Holz, Kabel, Konstruktion, Verbund*). Auch wenn es offenkundig erscheint, bleibt dennoch festzuhalten, dass eine gesicherte Einhaltung der Rahmenabkommen allein durch Lieferantenverträge im Falle von zahlreichen lokalen Sublieferanten nur schwer zu bewerkstelligen ist.

Der Fall *Konstruktion* ist insofern hervorzuheben, als die Verantwortung, Missstände in der Lieferkette zu melden, unter Verweis auf die im Bausektor üblichen Nachunternehmerstrukturen – die Beschäftigten folgen mobil den wechselnden Projektaufträgen – bei den lokalen Akteuren gesehen wird. Ein anderer Sonderfall ist *Holz*, wo auch festzustellen ist, dass die Auslagerung an einzelnen Standorten nicht so ausgeprägt ist wie bei anderen Unternehmen:

„Also entweder machen sie alles allein, also zum Beispiel auch die Zulieferung mit [Rohstoffen], oder sie lassen sich zuarbeiten von so kleinen Sweatshops, wo sie es sich halt unterschreiben lassen, dass da alles gut ist. Und jetzt könnten wir natürlich bei so einem Audit die ganzen Unterschriften angucken und

stellen dann da fest, dass es halt um einiges schlechter ist [...]. [*Holz*] macht aber auch viel konzerninterne Zulieferung, also insofern, die haben gar nicht so das Problem damit.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Im Fall *Stahl* wird mit Bezugnahme auf die Rohstoffversorgung beklagt, dass die lokalen Lieferbeziehungen zum einen nicht ohne Weiteres durch bloße Einkaufsmacht zu verändern seien, da die Lieferanten formal unabhängig agieren, und dass einzelne Käufer zum anderen bei multiplen Lieferbeziehungen durch die Beendigung der Vertragsbeziehung nur wenig Druck ausüben können:

„Zumal es ja in den Lieferketten auch immer wieder Sachen gibt, wo sie eigentlich keine Einkaufspower haben im globalen Maßstab. [...] Ich frage mich da vor allen Dingen, wie man da Fortschritt erzielen kann.“ (Stahl, Headquarter, Management)

Interessanterweise erwächst hieraus aber auch eine Chance für den Einbezug der Arbeitnehmerseite in die Umsetzung der Abkommen. Dies zeigt sich im Fall *Handel*, wo der globale Gewerkschaftsverband IndustriALL ein starkes Interesse des Managements an einer guten Zusammenarbeit vermutet, um die Verhandlungsposition gegenüber den lokalen Lieferanten zu stärken:

„[*Handel*] is a brand that likes to collaborate [with IndustriALL]. Makes sense for them to collaborate, they are a smaller producer. You know the volume that they have, compared to [big brands], is much less. So, their business leverage is, you know, diminished.“ (Handel, globaler Gewerkschaftsverband).

Allerdings ist diese Art der Zusammenarbeit von Unternehmen mit globalem Rahmenabkommen bzw. deren Lieferanten mit weiteren Handlungsbedingungen bei der Umsetzung verknüpft, da die Vertretung durch lokale Gewerkschaften nicht vorausgesetzt werden kann und selbst dort, wo diese bestehen, interkulturelle Distanzen zu überbrücken sind. Diesen lokalen Bedingungen wenden wir uns im Folgenden zu, soweit sie auch unsere Fallunternehmen betreffen.

8.2.2 Lokaler Rechtsrahmen und politische Einflussnahme

Als weiterer wichtiger Kontextfaktor auf gesellschaftlicher Ebene, der die Umsetzung globaler Rahmenabkommen beeinflussen kann, wurde in unseren Studien ein defizienter lokaler Rechtsrahmen – insbesondere in der Arbeitsgesetzgebung – ausgemacht. In der rechtlichen Rahmensetzung mani-

festieren sich nicht nur technische Regelungsdefizite oder bloße Unterschiede, sondern in einzelnen Standortländern auch eine politische Haltung, die Gewerkschaften explizit skeptisch, ablehnend, mitunter feindlich gegenübersteht.

Die Regelungsdefizite auf lokaler Ebene reichen folglich von mangelnder Ausstattung und mangelnden Dialogmöglichkeiten der Beschäftigten über besondere Hürden und Schlupflöcher, die genutzt werden können, um Organisationsprozesse und die Anerkennung von Gewerkschaften zu be- oder verhindern, bis hin zum Verbot gewerkschaftlicher Arbeit.

Der Tenor der Fallstudien lautet meist, dass lokale Gesetze der unternehmensbezogenen Umsetzung globaler Rahmenabkommen in einer Vielzahl von Ländern zuwiderlaufen können, da sich lokale Manager*innen – ob zu Recht oder zu Unrecht – auf diese Gesetze berufen und Unternehmen nicht von Manager*innen erwarten könnten, gegen den lokal gültigen Rechtsrahmen zu verstoßen.

Als Beispiel für Grenzen einer unternehmensbezogenen Umsetzung werden landesspezifische rechtliche Regelungen wie die Beschränkung der Gewerkschaftsbildung durch rechtlich zugelassene Mittel oder Gesetzeslücken genannt, die die Ausübung von Vertretungsrechten der Beschäftigten erschweren.

Die einschränkende Wirkung des Rechtsrahmens lässt sich nicht nur im Verhältnis der industrialisierten Länder des Globalen Nordens zu den Ländern des Globalen Südens wahrnehmen, sondern auch zwischen den Standorten multinationaler Unternehmen im Globalen Norden. In diesem Zusammenhang werden in den Fallstudien oft die USA erwähnt (*Chemie, Elektronik, Maschine, Metall, Stahl*), in denen ein fehlender rechtlicher Schutz für den gewerkschaftlichen Zugang zu Betrieben die Organisation von Standorten behindert.

In diesem Kontext beschreiben die Fallstudien häufig eine mitunter gewerkschaftsfeindliche Haltung, die auch das Agieren der Manager*innen vor Ort beeinflusst. Teilweise ergreife das lokale Management auch aktiv Maßnahmen, um die gewerkschaftliche Organisation eines Standorts zu verhindern, auch wenn dies den im globalen Rahmenabkommen erklärten Absichten des Unternehmens zuwiderläuft, so bei *Chemie* und *Elektronik*. Beide Unternehmen berichten von langwierigen Verhandlungen über Zusatzabkommen (Stichwort „neutrality clauses“) zur Umsetzung des globalen Rahmenabkommens:

„For instance, in the US [...] the mindset is very anti-union. So we say: ‚Okay guys, you are not in a typical American company, you are in [*Chemie*], we have

principles, so please you have to respect that. ‘[...] sometimes, they resist. That is not their fault, they have been in the university in the US, if you take the HR class about unions the teacher will say: ‚Try to eliminate the unions.‘ [...] So, for instance they were paying lawyers to learn how to get rid of unions. We said: ‚Stop these lawyers, we don’t want these people in our company.‘ So, they stopped it.“ (Chemie, Headquarter, Management, Interview 1)

In den USA kommt in einigen Bundesstaaten hinzu, dass eine gewerkschaftskritische Grundstimmung auch durch die Lokalpolitik gefördert wird. Es werden vereinzelt Fälle berichtet, in denen lokale Politiker*innen direkten Einfluss auf die Organisationswahlen an einzelnen Standorten nahmen, indem sie dort z.B. vor dem Abzug von Investitionen warnen und die Belegschaft auf diese Weise unter Druck setzten:

„And other locations like the southeast, Florida, the Carolinas, there is not a big union presence. And trying to organize those locations where they are more anti-union, I guess the culture down there is more anti-union than the rest of the country. [...] And it is a fight with the Right to Work laws, and everything else, it is definitely a battle.“ (Elektronik, Standort, Interview 1)

„And every time that there would be a proposed vote or anything like that with employees, then the state comes to the factory, the governor comes to the factory and makes the statements: ‚You’re going to have a new product coming. Now, we cannot guarantee you the state will give the company the incentive money if you go union.‘“ (Metall, Standort, Interview 2)

Auch aus Australien berichtet ein lokaler Gewerkschafter, der im Zuge der Fallstudie *Maschine* interviewt wurde, dass das Streikrecht über die Jahre hinweg deutlich eingeschränkt worden sei. In Institutionen wie der „Fair Work Commission“, die in Konfliktfällen zwischen Management und Arbeitnehmer*innen vermitteln soll, würden konservative Politiker dominieren, sodass hier kaum noch im Sinne der Gewerkschaften verhandelt und entschieden werde:

„We have an industrial relations body called the Fair Work Commission and they have stacked that with commissioners all elected from businesses and employer representatives. So, in unions, we call it the ‚Unfair Work Commission‘ because every time we take any issues there or any disputes, you are more than likely to lose because the bias in that organization is heavily weighted against us.“ (Maschine, Standort, Interview 1)

Dramatischer noch stellt sich die politische Einflussnahme in Ländern des Globalen Südens dar, in denen allein schon die Gründung einer Gewerkschaft aufgrund der politischen Lage sehr schwierig ist. In Ägypten misstraut

die politische Führung internationalen Nichtregierungsorganisationen, so dass die Gewerkschaften hier – anders als z.B. in Tunesien – keine Unterstützung erhalten.

In Bangladesch seien demokratische Strukturen eher schwach ausgebildet, die Politiker*innen häufig auch Geschäftsleute und daher nicht an der Umsetzung von Arbeitnehmerbelangen interessiert. Die Korruption verhindere zum Teil die Registrierung von Gewerkschaften:

„Same party in last 15 years is in the government. So, our democracy is very weak, but on the other side some development is good [...]. In our parliament, more than sixty per cent are businessmen. [...] more than thirty per cent of our parliament member comes from the [...] garment sector. So, [...] our commerce minister [...] also comes from the garment industry.“ (Handel, Standort, Interview 1)

In Peru seien die Gewerkschaftsrechte auch nach der Zeit der Diktatur durch eine restriktive und neoliberale Politik nicht wieder vollständig etabliert (*Holz*). In Kolumbien würden Gewerkschaften sogar aktiv unterdrückt (*Holz*), in Saudi-Arabien sind sie gesetzlich verboten (*Stahl*). Über die besonderen Schwierigkeiten in der Türkei wird beispielsweise im Fall von *Papier* Folgendes berichtet:

„In Turkey there is plenty of legal loopholes for a barrier for new unions being organized, it is basically the US labor law implemented in Turkey, so you have an official election of workers in the factory, and there is a simple majority vote, yes or no. [...] It means that there is a very high pressure around the ballot, around the election and employers who behave badly know all of the tricks in both of those countries in terms of leading up to the ballot to pressure people to vote against union representation. And [...] even when workers prove that they have the majority wanting to be in a union, [...] then managers do an appeal to the court, even though the Ministry of Labor instructs the company to sit down with the workers and start collective bargaining.“ (Papier, globaler Gewerkschaftsverband)

In Bezug auf die Umsetzung globaler Rahmenabkommen zeigen sich ein mangelhafter Rechtsrahmen und politische Einflussnahme auch in fehlende Ressourcen vor Ort ([siehe Kapitel 6.2](#)). Vor dem Hintergrund deutscher Mitbestimmungsinstitutionen ist darauf hinzuweisen, dass vom Arbeitgeber finanzierte Freistellungen oder Fortbildungen in den Standortländern des Globalen Südens unbekannt sind.

Auf lokaler Ebene fehlen den Arbeitnehmer*innen in manchen Fällen selbst grundlegende Mittel wie ein unabhängiger Zugang zu Computer oder Internet, die notwendig wären, um ein bereitgestelltes Beschwerdesystem zu

nutzen (*Stahl*). Auch die lokalen Gewerkschaften etwa an einem Standort in Südafrika (*Elektronik*) haben keinen ausreichenden Zugang zu Computern oder müssen persönlich für Telefongebühren aufkommen was ihre Aktivitäten einschränkt (ähnlich bei *Chemie*):

„Like, for example, like now: I am using my device, nobody is paying me, the union is not paying for this, [*Elektronik*] is not paying for it. [...] I do it in the love of the working class and the interest of the working class.“ (Elektronik, Standort, Interview 3)

Im Zusammenhang mit der Umsetzung globaler Rahmenabkommen bedeutet dies aber auch, dass die Durchführung fachgerechter Audits durch lokale Akteure unwahrscheinlich ist, wenn dies auf sich allein gestellt sind. Somit reichen die Einschränkungen lokaler Arbeitnehmervertreter*innen auch über die lokale Ebene hinaus, da eine funktionierende lokale Vertretung mitentscheidend für die transnationale Zusammenarbeit zur Umsetzung der Abkommen ist.

Lokale Ansprechpartner*innen sind bei zentral eingegangenen Beschwerden nötig, um die Qualität der Informationen zu überprüfen und Entscheidungen der zentralen Ebene vor Ort zu kommunizieren (*Elektronik, Handel, Metall*) – aber auch, um bei Standortbesuchen die Auskünfte des lokalen Managements zu prüfen (*Anlage, Chemie, Holz*). Folgendes Statement bringt das Dilemma auf den Punkt:

„Was kann man da rausziehen, was kriegt man da an Informationen? [...] Wir wissen, unser Besuch ist angekündigt, und insbesondere wenn wir kein gewerkschaftliches Gegenüber haben, das wir schon kennen, dann haben wir da auch überhaupt keine Anhaltspunkte, wie das richtige Leben aussieht. Das merkt man auch in Kolumbien [...]. Dort gibt es keine Gewerkschaft, weil dort Gewerkschafter bis vor Kurzem noch Freiwild gewesen sind, und jeder vernünftige Arbeiter hält sich von denen fern, weil er sonst selbst auf der Todesliste steht.“ (Holz, Headquarter, Interview 1)

Allerdings zeigen unsere Fälle auch, dass es möglich ist, einem mangelnden Rechtsrahmen und politischer Einflussnahme zumindest punktuell etwas entgegenzusetzen, auch wenn die Handlungsbedingungen die Umsetzung globaler Rahmenabkommen zum Gegenstand eines arbeitspolitischen Konflikts machen (zur lokalen Umsetzung siehe [Kapitel 6](#)).

Bei *Chemie* wird berichtet, dass das Rahmenabkommen in den USA dabei hilft, den lokalen Gewerkschaften ein Zugangsrecht zu den US-Standorten zu verschaffen. Auch der Einbezug in weltweite Gremien kann US-amerikanische Gewerkschaften unterstützen, indem sie an Vertretungsstrukturen

teilhaben, die den Austausch mit dem Topmanagement am Hauptsitz des Unternehmens ermöglichen (*Metall*).

Im Fall *Holz* wird berichtet, wie die Einflussnahme über das deutsche Management den rechtlichen Einschränkungen der peruanischen Gewerkschaften entgegenwirken konnte; in Kolumbien arbeitete *Holz* aufgrund der Unterdrückung lokaler Gewerkschaften besonders eng mit dem zuständigen globalen Gewerkschaftsverband BWI zusammen. Im Fall *Verbund* wird auf die Situation in Brasilien verwiesen, wo Gewerkschaften durch die Wahl von Fabrikkommissionen Zugang zu den Standorten erreichen konnten:

„Im Vergleich mit der Vergangenheit gab es viele Fortschritte. In jeder Produktions- oder Verwaltungseinheit ist es den Gewerkschaften freigestellt, mit den Arbeitnehmern zu sprechen, um eine Kommission mit einem Mandat von zwei Jahren und Stabilität in der Beschäftigung zu wählen.“ (Verbund, Standort, Interview 1)

Bei *Papier* konnte ein lokaler Fall gewerkschaftlicher Organisation und Anerkennung in der Türkei trotz der beschriebenen widrigen rechtlichen und politischen Bedingungen letztlich durch Einschaltung der Zentralebene gelöst werden:

„Anyway, [*Papier*] behaved differently to those bad employers in Turkey [...] and they have now a union in the factory, a collective bargaining agreement established, and it is pretty clear that this would not have happened without the global framework agreement because it was establishing the communication channel directly from the Turkish factory through the Turkish union who is affiliated with us. Then they had this direct discussion with IndustriALL head office, and then we had the direct discussion with the most senior person of the [*Papier*] management in Sweden. [...] So because of the constant communication, because of the global framework agreement commitments, because of the good trust that we have built up [...] in Turkey now there is a union.“ (Papier globaler Gewerkschaftsverband)

Besonders bemerkenswert ist, dass im Fall von *Kabel* auch politische Entwicklungen an nordafrikanischen Standorten zum Anlass genommen wurden, um die gewerkschaftliche Organisation anzustoßen, was schließlich in die erfolgreiche Etablierung von Betriebsgewerkschaften mündete.

8.2.3 Interkulturelle Distanzen

Die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der Unternehmen über verschiedene Standorte in vielen Ländern bringt es mit sich, dass institutionell sehr

heterogene lokale Kontexte aufeinandertreffen. Zugleich werden Menschen mit sehr unterschiedlicher sozioökonomischer Lage und Organisationskultur miteinander in Bezug gesetzt, was besondere interkulturelle Kompetenzen erfordert.

Dabei handelt es sich – neben den in allen Fallstudien thematisierten Aspekten von sprachlicher und kultureller Vielfalt und den damit verbundenen Kommunikationskompetenzen – vor allem um Kenntnisse der arbeitspolitischen Gegebenheiten und Vertretungskulturen vor Ort, die aus den lokalen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen folgen. Dies wird schon in der europäischen Gremienarbeit sichtbar und gilt für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen in besonderem Maße:

„Also [Gewerkschaftsvertreter*in] hat da die internationalen Kontakte, ohne [Gewerkschaftsvertreter*in] wäre ich da aufgeschmissen gewesen. Also ich würde [...] wir würden immer gucken, wenn wir jetzt [...] in irgendein anderes Land fahren, erst einmal gucken: Was sind sozusagen unsere Vermittlungsleute vor Ort? Du kannst da überhaupt nicht einschätzen, ob dir da etwas vom Pferd erzählt wird oder ob das alles richtig ist.“ (Maschine, Europäischer Betriebsrat)

Die jeweiligen interkulturellen Distanzen erwachsen dabei, sofern sie die Umsetzung globaler Rahmenabkommen betreffen, grundsätzlich aus dem Umstand, dass im Zuge multinationaler Geschäftstätigkeit sehr unterschiedliche Vertretungskulturen in Verbindung gebracht werden. Dies kann mit den folgenden Ausführungen im Zusammenhang mit den bereits angesprochenen Unterschieden beim lokalen Rechtsrahmen und der politischen Einflussnahme verdeutlicht werden:

„Wo die Sache schwierig wird: [...] das ist eher so die [angelsächsischen Welt, in der die Gewerkschaften] sagen: ‚GFA ist für uns ein Organizing-Instrument. Und wenn wir dadurch keine neuen Mitglieder machen, ist das alles für die Katz.‘ So, und das ist sozusagen, das ist das, was die Europäer und die Japaner oft nicht verstehen. Die sagen: ‚Wie, Organizing? Das kann man doch selber machen, dafür brauchen wir doch kein [Abkommen].‘“ (Metall, globaler Gewerkschaftsverband)

Neben solch unterschiedlichen Herangehensweisen der Gewerkschaften, die sich jeweils aus den politischen Bedingungen oder einem besonderen Rechtsrahmen vor Ort ergeben, zeigen sich arbeitspolitische Unterschiede kultureller Art auch in anderer Gestalt. So wird für Länder des Globalen Südens berichtet, dass es selbst dort, wo die Beschäftigten – hier die Beschäftigten der Lieferanten – gewerkschaftlich organisiert sind, schwierig ist, in Kontakt mit diesen zu treten und Kooperationen aufzubauen (*Handel*).

Nicht zuletzt führe der gewerkschafts- und generell partizipationsfeindliche Kontext mancher Länder dazu, dass die Arbeitnehmer*innen dem „System“ weiterhin misstrauten und sich daher weniger einbrächten, was auch für bereitgestellte Beschwerdesysteme gilt (*Stahl*). Sie seien auch wenig geübt darin, kritische, aber konstruktive Verhandlungen zu führen (*Metall*).

„Also sind, glaube ich, kulturelle Themen, also Länder wie Indien und China, da ist das durchaus unüblich für Mitarbeiter, sich an solche Stellen zu wenden, wenn denen irgendetwas nicht passt. Da ist eher die Kultur [...], wenn man als Konzern irgendetwas Vorgaben macht, in den beiden Ländern werden die in der Regel am schnellsten umgesetzt, da werden die Hacken zusammengeschlagen, da wird das gemacht.“ (Stahl, Headquarter, Management, Interview 1)

Auch im Globalen Norden können sich partizipationskritische Haltungen aufseiten der Arbeitnehmer*innen in einzelnen Standortländern verfestigen, wo nur wenig Erfahrung mit konstruktiven industriellen Beziehungen gesammelt werden konnte. Dies wird von Standorten in Osteuropa (*Maschine*), aber auch für die USA berichtet (*Elektronik, Metall, Verbund*). Interessanterweise zeigen unsere Fälle aber auch, dass in fast allen Umsetzungsprozessen globaler Rahmenabkommen eine Sensibilität für Fragen der interkulturellen Zusammenarbeit besteht:

„Ich überlege gerade, was so die größten, also wie gesagt, wirklich diese Kulturunterschiede. Es ist auch immer schwer für die, die das implementieren wollen, ihre deutsche Brille oder europäische Brille abzulegen und wirklich zu überlegen: Was für uns so selbstverständlich geworden ist [...], das ist in anderen Ländern noch nicht einmal annähernd selbstverständlich. Und das ist wirklich so eine große Herausforderung gewesen, da zu überlegen: Wie muss [...] ich eine Kommunikation auch formulieren?“ (Stahl, Headquarter, Steuerungsgremium)

Zudem werden verschiedene Versuche unternommen, mithilfe lokaler Fabrikbesuche und Welttreffen (*Chemie, Elektronik, Holz, Maschine, Metall, Stahl*), zumindest aber durch den Aufbau entsprechender Kontakte (*Anlage, Papier, Kabel*) Vernetzungen zu schaffen, die ein interkulturelles Lernen ermöglichen, um auf diese Weise Lösungen für den Umgang selbst mit schwierigen Handlungsbedingungen zu finden. Ein illustratives Beispiel liefert die folgende Aussage zu Fabrikbesuchen in Indien:

„Als wir das erste Mal in Indien waren, hat IndustriALL einen Gewerkschaftsvertreter aus Indien mitgenommen, der für uns dann auch gedolmetscht hat. So konnten wir dann auch direkt mit den Leuten vor Ort sprechen und dann hatten wir mit den Gewerkschaften, ohne Management, eine Sitzung. Und

[...] mit der Zeit [bekommt man] eine Erfahrung, was man fragen muss, um so ein Gefühl zu bekommen, wie die damit umgehen. [...] Also man macht sich ein Bild und [...] dann machen wir danach eine gemeinsame Sitzung mit Management und Gewerkschaften und wir [...] versuchen, da auch dann Lösungen zu erarbeiten.“ (Chemie, Weltbetriebsrat, Interview 1)

8.3 Fazit

Im Rahmen unserer Fallstudien zeigen sich sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftliche Handlungskontexte, die förderlich oder hinderlich für die Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen sein können. Auf der zentralen Ebene sind in wirtschaftlicher Hinsicht die globalen Produktionsstrukturen zu nennen, auf institutioneller Ebene die Eigentumsverhältnisse und die Unternehmensmitbestimmung sowie die Orientierung des Topmanagements an Werten unternehmerischer Verantwortung.

Als förderlich erweist es sich auf der zentralen Ebene, wenn die Unternehmen im Familienbesitz sind und die Eigentümer im Topmanagement mit einer ausgeprägten Grundhaltung zur Übernahme sozialer Verantwortung involviert sind, die explizit den sozialen Dialog mit den Beschäftigten und ihren Vertretungen auch vor Ort einschließt.

In managementgeführten Unternehmen trägt vor allem die institutionelle Verankerung einer starken Mitbestimmungskultur positiv zur Umsetzung bei. Hinderlich auf der zentralen Ebene ist – in unseren Fällen – vor allem eine zögerliche und abwartende Haltung des Managements in Bezug auf die Mitsprache der Beschäftigten.

Auf der lokalen Ebene der einzelnen Standortländer machen sich in ökonomischer Hinsicht zunächst einmal die zentral vorgegebenen Unternehmensstrukturen bemerkbar, vor allem mit Blick auf die Zahl und Verteilung der Tochtergesellschaften. Allerdings sind insbesondere die Zulieferbeziehungen vor Ort eine große Herausforderung für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Die lokalen Lieferbeziehungen in den Standortländern sind ein wichtiger Grund für die in [Kapitel 7](#) aufgezeigten Probleme bei der Umsetzung entlang der Lieferkette. Die Einhaltung der Abkommen wird zwar in den Lieferantenverträgen oft zugesichert, kann aber nicht systematisch kontrolliert werden.

Der Tendenz nach zeigen unsere Befunde, dass die Umsetzung globaler Rahmenabkommen bei multinationalen Unternehmen mit räumlich verteilten Produktionsstandorten erschwert ist, wenn diese ihrerseits eher viele klei-

ne als große integrierte Standorte steuern sowie tief gegliederte Zulieferbeziehungen und Unterauftragsvergabe nutzen. Stärker integrierte Auslandsstandorte hingegen, die teilweise mit Zulieferunternehmen zusammenarbeiten, die ebenfalls ein globales Rahmenabkommen abgeschlossen haben, scheinen die Umsetzung zu erleichtern.

- Auf lokaler Ebene stellen sich folgende institutionelle Voraussetzungen als besonders relevant heraus:
- Die *lokale Arbeitsgesetzgebung* ist sicherlich in vielen der hier betrachteten Fälle eine wichtige Handlungsbedingung, die über rein technische Unterschiede in den Regelungen hinaus auch Einfluss auf die lokalen Vertretungsstrukturen und auch -kulturen nimmt (z.B. restriktive Anerkennungsregeln für Gewerkschaften). Im Sinne einer guten Umsetzungspraxis sind diese Unterschiede zu berücksichtigen.
- Die unmittelbare *politische und auch staatliche Einflussnahme* ist eine weitere Handlungsbedingung auf der lokalen Ebene, die in einigen Fällen einer Umsetzung globaler Rahmenabkommen vor Ort entgegensteht. Allerdings stellt sich diese Bedingung als veränderlich dar, wenn die Umsetzung von Abkommen als Gegenstand des politischen Konflikts aufgegriffen wird oder Lösungen gefunden werden, die sich an die Gegebenheiten anpassen.
- Vergleichsweise oft werden *interkulturelle Distanzen* thematisiert, insbesondere Sprach- und Übersetzungsanforderungen sowie fehlende Kenntnisse kultureller Besonderheiten, die eine nicht zu unterschätzende Handlungsbedingung darstellen. Entsprechende Schulungen und Trainings sowohl auf Management- als auch auf Arbeitnehmerseite können die Umsetzung erleichtern, zudem lassen sich Lerneffekte bei der Umsetzung dort beobachten, wo Standortbesuche und Welttreffen organisiert werden.

Die lokale Arbeitsgesetzgebung und auch politische Einflussnahme stellen durchaus starke Barrieren für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen auch und gerade in lokalen Lieferbeziehungen dar, die bislang nur punktuell durch eine Umsetzungspraxis mit großen Herausforderungen zu überwinden sind. Mit anderen Worten: Bei fehlender Unterstützung durch die lokale Arbeitsgesetzgebung und politischem Widerstand vor Ort haben lokale Gewerkschaften – insbesondere in Ländern des Globalen Südens – selten die Möglichkeit, die fehlende Umsetzungsmaßnahmen „von unten“ auszugleichen oder gar die strukturellen Barrieren mit eigener Organisationsmacht zu überwinden. Einzelne Fälle zeigen aber auch hier Möglichkeiten auf (siehe [Kapitel 6.2](#) und [Kapitel 6.3](#)).

Unsere Betrachtung der Handlungsbedingungen in den Fallstudien ist notwendigerweise limitiert, weil wichtige weitere Kontexte fehlen. In ökonomischer Hinsicht ist sicherlich die Wettbewerbsposition der Unternehmen gegenüber unmittelbaren Konkurrenten ohne globale Rahmenabkommen ein wichtiger Aspekt. Auch die Nachverfolgung der transnationalen Kooperation entlang der Lieferkette zeigt sich als besondere Herausforderung, da die Lieferketten oft die Grenzen verschiedener Sektoren und damit auch Organisationsdomänen unterschiedlicher Gewerkschaften überschreiten.

In gesellschaftlicher Hinsicht wären weitere Aspekte interkultureller Art näher zu betrachten, z.B. Religion und staatliche Strukturen, um die Vielzahl der landesspezifischen Eigenheiten zu berücksichtigen. Nichtsdestotrotz weisen die hier dargestellten Befunde auf besonders relevante Kontexte hin und zeigen zugleich auf, welche weiteren Wege – auch jenseits globaler Rahmenabkommen – beschritten werden muss(t)en, um die Durchsetzung und Hebung von Arbeitsstandards im Sinne einer guten Praxis zu beeinflussen.

Ob und wie diese Kontexte selbst beeinflusst werden können, ist nicht Gegenstand unserer Untersuchung. Mit Blick auf aktuelle Debatten zur Restrukturierung globaler Wertschöpfungsketten, zur Schaffung wirtschaftlicher Resilienz und zum deutschen Lieferkettengesetz zeigt sich aber, dass unsere Befunde auch zu diesen Fragen einen Beitrag leisten können, indem sie die Potenziale und Barrieren in den Handlungsbedingungen eines unternehmensbezogenen Ansatzes aufzeigen.

9 GLOBALE RAHMENABKOMMEN: WIE WEITER?

Globale Rahmenabkommen befinden sich am Scheideweg; die Dynamik ihrer Verbreitung stagniert. Damit bleibt diese Form transnationaler Arbeitsregulierung auf einen relativ kleinen Kreis multinationaler Unternehmen europäischer Herkunft beschränkt. Innerhalb dieses Kreises gibt es durchaus Fälle, in denen die Qualität der Normen zunimmt, beispielsweise indem Verfahren zur Umsetzung detailliert beschrieben werden oder auch weitere Themen in die Rahmenabkommen miteinbezogen werden.

Für nicht nur vereinzelte Ausweitungen über diesen Kreis von Unternehmen hinaus scheinen derzeit jedoch die Ressourcen und die Durchsetzungsfähigkeit der globalen Gewerkschaftsverbände zu begrenzt. Zugleich aber sind und bleiben globale Rahmenabkommen absehbar die aus Beschäftigten-sicht weitreichendste Form der transnationalen Arbeitsregulierung, die auch die Stimme der Beschäftigten unmittelbar miteinbezieht. Dieses Alleinstellungsmerkmal ist angesichts einer globalen Produktion, bei der multinationale Großunternehmen und die von ihnen orchestrierten Wertschöpfungsketten den Ton angeben, nicht zu vernachlässigen.

In der Situation des Scheidewegs ging es in unserem Forschungsprojekt darum, die Muster einer guten Praxis globaler Rahmenabkommen zu bestimmen und die Faktoren und Bedingungen zu benennen, die diese Muster ermöglichen. Auf diese Weise soll zum einen die wissenschaftliche Debatte zu globalen Rahmenabkommen um eine fundierte Analyse zu Breite und Tiefe der Umsetzungspraxis bereichert werden.

Zum anderen soll Orientierungswissen erzeugt und bereitgestellt werden, das Hinweise für die weitere Verbesserung der Praxis globaler Rahmenabkommen gibt und mögliche Handlungswege aufzeigt, die zu einer Stärkung globaler Rahmenabkommen als wichtigem Instrument der transnationalen Arbeitsregulierung beitragen können.

Unsere zentrale Schlussfolgerung lautet: Globale Rahmenabkommen sind kein Selbstzweck und mit deren bloßem Abschluss ist noch wenig erreicht – es kommt auf die Umsetzung in den Unternehmen an. Die Qualität und praktische Wirksamkeit dieser Abkommen entscheidet sich daran, wie sie von den Akteuren genutzt werden – und welche Möglichkeiten die Akteure haben, dies zu tun.

Dies fängt bei der klaren Regelung der Umsetzungsnormen zum Zeitpunkt von Verhandlung und Abschluss eines Abkommens an und setzt sich

bei den sachlichen, finanziellen und personellen Ressourcen fort, die für die Umsetzung bereitgestellt und mobilisiert werden. Es geht um die konkrete Gestaltung des Umsetzungsprozesses, um die Fähigkeit, die Inhalte der Abkommen durch Kommunikation, Information, Weiterbildung, Monitoring und Auditierung auch in die Arbeitswirklichkeit vor Ort einzubringen, und schließlich um die Bearbeitung von Problemen und Konflikten durch entsprechende Gremien und Beschwerdeverfahren.

9.1 Zentrale Befunde

Unserer Studie haben wir drei Kriterien für eine gute Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen vorangestellt, nämlich

1. dass die Normen globaler Rahmenabkommen so ausgestaltet sind, dass sie praktisch wirksam werden können, also eine starke Umsetzungspraxis nach sich ziehen,
2. dass dabei die Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretungen – also Handlungsressourcen, Handlungsfähigkeit und Vernetzung der Gewerkschaften und Betriebsräte, die sich um die Umsetzung globaler Rahmenabkommen kümmern – so gestärkt werden, dass sie die Umsetzung wirksam beeinflussen können, und schließlich
3. dass die Umsetzung globaler Rahmenabkommen konkrete Verbesserungen für die Beschäftigten vor Ort nach sich zieht.

Aus diesen Kriterien leiteten sich unsere zentralen Forschungsfragen ab:

1. Wir haben untersucht, welche Normen in den Abkommen für eine praktisch wirksame Umsetzung besonders geeignet sind: Wie sind Normen beschaffen, die vor allem den Interessenvertretungen eine hohe Umsetzungsaktivität ermöglichen und ihren Einfluss auf die Umsetzung globaler Rahmenabkommen sicherstellen?
2. Wir haben analysiert, über welche Ressourcen und Handlungsfähigkeiten die Arbeitnehmervertretungen verfügen, die mit der Umsetzung der Abkommen betraut sind, und wie diese Ressourcen eingesetzt werden. Dies schließt die Frage mit ein, inwieweit globale Rahmenabkommen möglicherweise auch zu einer Stärkung der Handlungsmöglichkeiten führen.
3. Schließlich lag unser Fokus auf der Frage, inwieweit auf dieser Grundlage tatsächlich konkrete Verbesserungen mit Blick auf individuelle und kollektive Arbeitsrechte für die Beschäftigten vor Ort erzielt werden konnten.

Normen für die Umsetzung

Mit Blick auf die Rolle der Normen und ihre konkrete Umsetzung hat sich gezeigt, dass Prozessnormen und deren Ausgestaltung von zentraler Bedeutung für die Umsetzungspraxis sind. Prozessnormen ermöglichen und legitimieren die Umsetzung globaler Rahmenabkommen, indem sie die mit der Umsetzung betrauten Akteure benennen, ihre Verantwortlichkeiten und Rechte regeln und konkrete Umsetzungsverfahren festlegen. Letzteres gilt vor allem für die Fragen der Informationsgewinnung bei Umsetzungsproblemen und Verstößen, der Verständigung über diese Informationen mit der Unternehmensseite und schließlich der Behandlung von Problemen und Konflikten.

Es sind vor allem zwei Regelungsansätze, die unseren Befunden zufolge eine aktive Umsetzung fördern. Ein Ansatzpunkt ist die Vereinbarung systematischer Normen, die kontinuierliche Bearbeitungsprozesse ermöglichen; der andere sind anlassbezogene Normen, die Aktivitäten nur dann vorsehen, wenn die Akteure Informationen über mögliche Verstöße gegen das Abkommen erhalten.

Anlassbezogene Normen haben den Nachteil, dass im Extremfall keine weiteren Umsetzungsprozesse stattfinden oder die Aktivitäten punktuellen Charakter haben, solange kein konkreter Anlass gemeldet wird. Besonders problematisch ist dies, wenn auch die Akteure auf Arbeitnehmerseite – wie in unserem Untersuchungsfall *Konstruktion* – zunächst abwägen, ob die Fälle auch wichtig genug sind oder in die strategische Gesamtlage passen.

Systematische Prozesse hingegen beruhen auf regelmäßig tagenden Steuerungsgremien und darüber hinausgehenden Aktivitäten der verantwortlichen Akteure. Dazu gehören aktivierende Maßnahmen zur Steigerung der Handlungsfähigkeit lokaler Akteure wie im Untersuchungsfall *Handel*, Praktiken eines kontinuierlichen sozialen Dialogs zwischen Arbeitnehmervertretungen und Management wie im Fall *Verbund*, regelmäßige Auditierungen vor Ort durch Management und Interessenvertretungen wie im Fall *Holz* oder regelmäßige Standortbesuche nach systematischen Kriterien wie im Fall *Chemie*.

Die Aktivitäten können mithin vielfältig sein und weisen das gemeinsame Merkmal auf, dass sie die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens als kontinuierlichen Prozess verstehen und so in der Organisation lebendig halten. Nicht von ungefähr sind diese positiven Fälle mit der Neueinrichtung von eigenständigen transnationalen Gremien verbunden, deren genuine Aufgabe die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens ist.

Diese transnationalen Gremien strukturieren den Austausch zwischen den Akteuren auf Arbeitnehmer- und auf Unternehmensseite, indem sie Pro-

zesse vorgeben und Zuständigkeiten definieren. Damit eröffnen sie innerhalb der Unternehmen eine neue Handlungsarena rund um die transnationalen Fragen globaler Rahmenabkommen mit zumindest vier Vorteilen:

- Erstens ist die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens die einzige Aufgabe und damit das Zentrum der Aktivitäten der neuen transnationalen Gremien. Dies markiert einen gravierenden Unterschied zu den Fällen, in denen die Verantwortung für die Umsetzung an Akteure in bereits etablierte Arenen delegiert wird, seien es die Interessenvertretungen am Hauptsitz des Unternehmens oder transnationale Gremien wie Europäische Betriebsräte und Weltbetriebsräte. In diesem Fall ist zu befürchten, dass die Umsetzung des Abkommens als weitere Aufgabe auf einer langen Liste von Anforderungen weniger Aufmerksamkeit erfährt. Zudem stehen in der Regel keine zusätzlichen Ressourcen für diese zusätzliche Aufgabe zur Verfügung.
- Zweitens werden zugleich die Beteiligungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen gestärkt, denn die Einrichtung einer neuen Handlungsarena gewährt den mitwirkenden Akteuren Handlungsansprüche und -rechte, die in den untersuchten Fällen über die Kenntnisnahme von Informationen durch das Management hinausgehen und sich auch auf Fragen der Überwachung von Arbeitsstandards und der Aushandlung und Problemlösung bei Konflikten rund um deren Einhaltung erstrecken.
- Ein dritter Vorteil liegt im transnationalen Charakter der neuen Handlungsarenen. Im Unterschied zur Nutzung vorhandener Austauschbeziehungen am Hauptsitz der Unternehmen wird damit klargestellt, dass Fragen der Einhaltung transnationaler Arbeitsstandards eine eigene Verhandlungsebene erfordern. Auf diese Weise gewinnen Interessenvertretungen Handlungsmöglichkeiten auf einer Ebene, die zuvor dem Management vorbehalten war, und machen damit einen ersten Schritt in Richtung transnationaler und global wirksamer Arbeitnehmervertretungen.
- Damit geht viertens die Möglichkeit einher, die Arbeitnehmervertretungen selbst transnational auszugestalten. Ein Ansatzpunkt dafür ist der Einbezug der unterzeichnenden globalen Gewerkschaftsverbände, der in allen Fällen unseres Untersuchungssamples vorliegt, in denen transnationale Handlungsarenen neu vereinbart wurden.

Vor allem unser Fallbeispiel *Chemie* zeigt, dass die Transnationalisierung der Interessenvertretungen noch deutlich weiter gehen kann, indem die weiteren Sitze im Steuergremium nach regionaler Repräsentanz verteilt und nicht ein-

fach den Akteuren am Hauptsitz des Unternehmens zugeschlagen werden. Dies hat den entscheidenden Vorteil, dass die Mitglieder des Gremiums als Kenner ihrer Regionen selbst Informationen zur Entwicklung der Arbeitsstandards sammeln können und dass die globale Legitimität steigt, weil Vorbehalte dahingehend, dass das Gremium vor allem die Interessen der Akteure am Hauptsitz repräsentiert, verringert werden.

Handlungsressourcen

Neben den Normen spielen auch die Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Arbeitnehmervertretungen eine zentrale Rolle für die konkrete Umsetzungspraxis. Die Akteure müssen zunächst einmal über Ressourcen verfügen und auch willens sein, diese für die Umsetzung der globalen Rahmenabkommen einzusetzen. Unsere Analyse zeigt, dass der Wille dazu in den allermeisten Untersuchungsfällen vorhanden ist.

Allerdings können strategische Überlegungen mit Blick auf die Ressourcen oder die Bedeutung anderer Themen in den Austauschbeziehungen mit dem Management dazu führen, dass die Umsetzung der Abkommen nachrangig behandelt wird. Dies geschieht eher, wenn die Umsetzungsaktivitäten nur anlassbezogen ausgelöst werden und in der Hand nationaler Interessenvertretungen liegen.

Doch auch wenn der Wille zur Umsetzung vorhanden ist wie in den meisten Fällen, können Ressourcenengpässe die Umsetzungsaktivitäten von Interessenvertretungen hemmen. Dies gilt vor allem für Organisationsressourcen, also die personelle und zeitliche Verfügbarkeit wichtiger Personen, aber auch für die finanziellen Mittel, die für die Infrastruktur oder Erweiterungen der Umsetzungspraxis globaler Rahmenabkommen bereitgestellt werden.

Zwei zentrale Beispiele dafür sind die Gewerkschaftsnetzwerke, die bei *Kabel* und *Holz* etabliert wurden. Diese konnten zwar realisiert werden, bedeuten aber selbst für eine Gewerkschaft wie die IG Metall, die in beiden Fällen eine treibende Kraft war, einen finanziellen Kraftakt, der für kleinere Gewerkschaften kaum zu stemmen sein dürfte.

Doch auch jenseits solcher Maßnahmen kommen Ressourcenprobleme auf, und zwar umso mehr, je aufwendiger die mit den globalen Rahmenabkommen verbundenen Aktivitäten sind. Ein Beispiel dafür ist das Verfahren der Auditierung bei *Holz*, das für die Interessenvertretungen von zentraler Bedeutung ist, weil sie an der Erhebung der Arbeitsstandards und der Lösung von Problemen unmittelbar beteiligt sind und die Möglichkeit erhalten, Kontakt zu lokalen Gewerkschaften aufzunehmen und zu halten.

Sowohl der globale Gewerkschaftsverband BWI als auch die IG Metall lassen als Akteure auf Arbeitnehmerseite keinen Zweifel daran, dass ein solches Verfahren als allgemeiner Standard für globale Rahmenabkommen zwar überaus wünschenswert, aber schon deshalb nicht umsetzbar ist, weil die personellen Ressourcen und auch die Kompetenzen dazu in den Organisationen fehlen.

Ähnlich verhält es sich mit den institutionellen Ressourcen der Interessenvertretungen am Hauptsitz der Unternehmen, beispielsweise den Ressourcen der dortigen Betriebsräte mit Blick auf Ausstattung und Beteiligungsrechte oder den Ressourcen der Gewerkschaften. Diese können für die Umsetzung globaler Rahmenabkommen eingesetzt werden, vor allem wenn es darum geht, Beschwerden anderer lokaler Interessenvertretungen an die Unternehmensleitung weiterzuleiten und auf eine Lösung zu drängen.

Dieses Verfahren wird insbesondere dort angewendet, wo die Betreuung der Umsetzung globaler Rahmenabkommen in den Händen nationaler Akteure liegt. Jedoch gilt auch hier, dass die Ressourcen begrenzt sind und Überlastung droht, weshalb nationale Akteure darauf drängen, dass Probleme in erster Linie vor Ort gelöst werden und Umwege über den Hauptstandort die Ausnahmen bleiben. Hinweise darauf finden sich in mehreren untersuchten Fällen, unter anderem bei *Elektronik, Kabel* und *Verbund*.

Allerdings lässt sich mit Blick auf die Ressourcen auch eine Gegenrechnung anstellen, die sich auf zwei Punkte stützen kann, nämlich Vernetzung und institutionelle Ressourcen. Erstens bezieht sich die Handlungsfähigkeit, die Interessenvertretungen bei der Umsetzung globaler Rahmenabkommen gewinnen können, vor allem auf die Vernetzung mit anderen Interessenvertretungen, die es ihnen ermöglicht, Informationen zu Problemlagen bei den Arbeitsstandards zu gewinnen und gemeinsame Strategien zu entwickeln.

Stellvertretend dafür stehen die Gewerkschaftsnetzwerke bei *Holz* und *Kabel*, aber auch der Weltbetriebsrat bei *Chemie*. Diese Art der Vernetzung ist eine neue Handlungsfähigkeit, die sich aber nur realisieren lässt, wenn ein Abkommen aktiv umgesetzt wird und die Umsetzungsaktivitäten transnational ausgerichtet sind.

Der zweite Punkt betrifft die institutionellen Ressourcen, die durch die globalen Rahmenabkommen selbst geschaffen werden. Dazu zählen zum einen neue transnationale Handlungsarenen, die qua Existenz eine Ressource für Beteiligung und Aushandlungen sind, weil sie mit formal legitimen Ansprüchen bei der Überwachung oder Problemlösung verbunden sind. Zum anderen schaffen die Abkommen auch weitere Ressourcen vor allem mit Blick auf die Überwachung von Arbeitsstandards durch Auditierung oder

Standortbesuche, die von den Unternehmen finanziert werden und wiederum eine wichtige Grundlage für Vernetzungen sind.

Diese Ressourcen können zudem, dies zeigen die Fälle *Chemie* und *Holz*, zu einem transnationalen „institution building“ genutzt werden, das über die engeren Grenzen globaler Rahmenabkommen hinausgeht und zugleich neue Ressourcen erschließt, die wiederum für ihre Umsetzung genutzt werden können. Auf diese Weise sind globale Rahmenabkommen Ausgangspunkt sozialer Innovationen in der transnationalen Handlungsarena, die den Arbeitnehmervertretungen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen und ihre Beteiligungschancen erhöhen.

Umsetzung vor Ort

Mit Blick auf die Umsetzung vor Ort schließlich, also die konkreten Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsstandards und Bearbeitung von akuten Verstößen, kommt wiederum den Normen globaler Rahmenabkommen eine zentrale Rolle zu. Es zeigt sich eine beachtliche Bandbreite einzelner Umsetzungserfolge vor Ort:

- Unterstützung und Stärkung lokaler Organisationsanstrengungen,
- Gewerkschaftsbildung (Koalitionsfreiheit),
- Durchsetzung lokaler Tarifverträge (Kollektivverhandlungen),
- Schaffung und verbesserte Ausstattung von Gewerkschaftsvertretungen und betrieblichen Gremien,
- Aufbau lokaler Kontakte und Netzwerke sowie
- die Etablierung eines sozialen Dialogs und Verhandlungsbeziehungen.

Außerdem finden sich Hinweise auf eine Unterstützung bei persönlicher Benachteiligung und auf die Implementierung von Maßnahmen im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz. Auch indirekte Beteiligung und Unterstützung von Programmen sozialer Unternehmensverantwortung ist zu beobachten.

Von großer Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung ist die Existenz vorgegebener Verfahren, wie die in [Kapitel 6](#) und [Kapitel 7](#) beschriebenen Episoden zeigen. Dies gilt insbesondere für Verfahren, in denen Informationsgewinnung und Problemlösung miteinander verknüpft sind, wofür sich in unseren Fallstudien zwei verschiedene Ansätze finden.

Der erste Ansatz ist die Einrichtung von Beschwerdekanälen, mit denen neue Gremien verbunden sind, die die eingegangenen Meldungen bearbeiten. Auf diese Weise können Probleme, die vor Ort bestehen und dort nicht gelöst werden können, auf die transnationale Handlungs- und Verhand-

lungsebene gehoben werden. Solche Verfahren weisen den Vorteil auf, dass auch individuelle Beschäftigte Verstöße melden können, die an Standorten arbeiten, an denen es keine Interessenvertretungen gibt. Ein möglicher Nachteil hingegen besteht 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. Hier untersuchen Vertreter*innen der Unternehmen und Interessenvertretungen gemeinsam die Arbeitsbedingungen und lösen Probleme unmittelbar vor Ort, sodass lokale und transnationale Handlungsebene unmittelbar miteinander verknüpft werden. Auditierungen haben zwar dabei den Nachteil, eher ressourcenaufwendig zu sein, eröffnen aber zugleich die Chance, durch vertiefte gewerkschaftliche Vernetzung neue Ressourcenkanäle zu eröffnen.

In diesem Zusammenhang sind auch die aktivierenden Verfahren zu nennen, die darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit der Akteure vor Ort so zu stärken, sodass sie Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsstandards selbst erkennen und bearbeiten können. Bei den untersuchten Unternehmen findet sich ein solches Verfahren nur bei *Handel*, wo es aber noch am Anfang steht. Dies bedeutet, dass noch zahlreiche Schwierigkeiten vor Ort zu überwinden sind, allen voran die fehlende gewerkschaftliche Organisierung bei vielen Lieferanten.

Eine Senkung der Zahl von Beschwerden und Problemen, die das Ergebnis solcher Ansätze sein könnte, wäre kein Ausdruck fehlender praktischer Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen, sondern vielmehr von deren erfolgreicher Umsetzung. Auch deshalb ist die Umsetzungspraxis vor Ort nicht nur unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, wie viele Problemfälle gemeldet werden.

Dabei kommt es auch auf die substanziellen Normen an, die in den Abkommen enthalten sind. Je mehr Themen diese auch jenseits der ILO-Kernarbeitsnormen aufgreifen, umso mehr Ansatzpunkte bieten sich für die Umsetzungspraxis und umso leichter lassen sich die Arbeitsbedingungen durch globale Rahmenabkommen tatsächlich beeinflussen.

Allerdings hat unsere Untersuchung auch gezeigt, dass die meisten Probleme und Konflikte im Zusammenhang mit der Anerkennung der Interessenvertretung an sich auftreten, und zwar mit der Anerkennung sowohl der individuellen Interessenvertreter*innen als auch der durch sie vertretenen Gewerkschaften. Dies ist für die Entwicklung der lokalen Arbeitsbedingungen entscheidend, denn es sind in erster Linie die Gewerkschaften vor Ort, die Arbeitsbedingungen überprüfen und bei Bedarf verbessern können.

Zulieferer

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch mit Blick auf die Zulieferer. Diese sind zwar in den meisten untersuchten Fällen auf die ein oder andere Weise Gegenstand der globalen Rahmenabkommen, spielen aber in der Umsetzungspraxis eine weitaus geringere Rolle. In der Mehrzahl der Fälle ist es die Unternehmensseite, die hier aktiv wird und Zulieferer auditiert, wobei Arbeitsbedingungen zwar nur ein Indikator unter anderen sind, aber durch das globale Rahmenabkommen immerhin einen offiziellen Status haben.

Für die meisten Interessenvertretungen liegt eine intensivere Befassung mit dieser Frage außer Reichweite, denn ihre Ressourcen sind zu gering, um ihre Kapazitäten auch noch den Zulieferern zuwenden zu können. Dies gilt umso mehr, je komplexer die Lieferketten angelegt sind, je kleiner die Zulieferunternehmen sind und je weniger gewerkschaftliche Interessenvertretungen sich dort finden, die angefragt werden oder Beschwerden vorbringen könnten.

Eine wichtige Bedingung für den Einbezug scheinen die Kontakte zwischen den Gewerkschaften vor Ort zu sein, über die Probleme in Einzelfällen auf die transnationale oder zentrale Handlungsebene eskaliert werden. Insgesamt scheint das Beteiligungsniveau der Interessenvertretungen an dieser Frage aber eher gering zu sein.

Ein abschließender Befund betrifft den Vergleich globaler Rahmenabkommen mit alternativen Formen transnationaler Arbeitsregulierung, die in unserem Fallstudienprobe durch den sozialen Dialog und die Gewerkschaftsnetzwerke bei *Verbund* repräsentiert sind. Dies zeigt zunächst einmal, dass es alternative Regelungsmöglichkeiten gibt, die ebenfalls zu einer Verbesserung von Arbeitsstandards auf lokaler Ebene beitragen können.

Mit Blick auf *Verbund* sind dies vor allem kollektive Arbeitsstandards und die Stärkung der lokalen Interessenvertretungen durch die Einrichtung von Fabrikkommissionen und Vernetzungen und durch die Verpflichtung auch des Managements auf die Grundprinzipien des sozialen Dialogs. Damit ist der Fall *Verbund* mehr als ein funktionales Äquivalent zu globalen Rahmenabkommen, da die Mindeststandards der Kernarbeitsnormen mit Blick auf die Ansprüche von Interessenvertretungen deutlich überschritten werden, und stellt eine spezielle Form transnationaler sozialer Innovationen dar.

Zugleich weist die Regelung aber starke regionale Begrenzungen auf, die nur durch die Ausweitung mit globaler Perspektive aufzulösen wären, was in Richtung globaler Rahmenabkommen oder Weltbetriebsräten weisen würde. Damit steht auch der soziale Dialog ähnlich wie die globalen Rahmenabkommen vor einem Scheideweg, der in diesem Fall lautet, entweder regional

beschränkt zu bleiben und möglicherweise zu stagnieren oder die Geltungskraft durch weiteres transnationales „institution building“ (Djelic/Quack 2003) auszudehnen.

9.2 Implikationen für die Umsetzungspraxis und Ausblick

Welche Implikationen ergeben sich aus unseren Befunden für die Praxis globaler Rahmenabkommen und deren weitere Ausgestaltung? Diese Frage soll hier sowohl mit Blick auf die unmittelbare Aushandlung und Umsetzung der Abkommen in multinationalen Unternehmen als auch mit Blick auf politische Erweiterungen diskutiert werden, also die Gestaltung von Rahmenbedingungen und institutionellen Ressourcen. Beides geschieht mit der Perspektive, erkennbare Muster einer guten Umsetzungspraxis zu unterstützen und nach Möglichkeit auszuweiten. Dies gilt auch für mögliche Zusammenhänge zu staatlichen Lieferkettengesetzen.

In diesem Sinne kann die Situation des Scheidewegs als Chance verstanden werden, um sowohl transnationale Arbeitsstandards als auch die transnationale Arbeitnehmerbeteiligung zu stärken und auszubauen – und zwar beides zugleich, weil das eine auf dem anderen fußt. Die Schlussfolgerungen für die Aushandlungen und Umsetzung globaler Rahmenabkommen lassen sich in folgenden Punkten bündeln:

- Erstens sollten in Verhandlungen zu globalen Rahmenabkommen vor allem die prozeduralen Normen gestärkt werden, die eine Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen bei der Informationsgewinnung und Überwachung, der Beratung von Entwicklungen, der Behandlung von Verstößen und der Lösung von Problemen sicherstellen. Denn erst diese Normen ermöglichen und legitimieren eine aktive Umsetzung der Abkommen und schaffen formale Ansprüche, die die Arbeitnehmervertretungen geltend machen können.
- Zweitens stechen dabei zwei Ansatzpunkte für die Gestaltung der Prozessnormen heraus. Zum einen sollten diese möglichst systematische und kontinuierliche Prozesse der Informierung, Überwachung und Problemlösung vorsehen, die eine Praxis auch über die Behandlung konkreter Verstöße hinaus ermöglicht. Zum anderen sollten sie neue und transnationale Handlungsarenen schaffen, die sich mit der Umsetzung der Abkommen beschäftigen und ein Handlungsfeld begründen, das den Arbeitnehmervertretungen sowohl Zugang zum zentralen Management als auch institutionelle Handlungsressourcen verschafft.

- Die Umsetzungsgremien sollten drittens auch auf Arbeitnehmerseite möglichst transnational ausgestaltet werden. Damit gehen mehrere Vorteile einher:
 - Die Interessenvertretungen am Hauptsitz der Unternehmen werden ein Stück weit entlastet, weil sie nicht noch ein weiteres Gremium und Handlungsfeld allein bearbeiten müssen.
 - Zugleich gewinnt der Prozess an Legitimität, weil regionale Repräsentant*innen mit an Bord sind und die Umsetzung nicht allein durch die Akteure am Hauptsitz der Unternehmen gesteuert werden.
 - Die Arbeitnehmervertretungen könnten die Ressource der Vernetzung besser nutzen, weil sie in den Gremien mehr Expertise zur Vielfalt der Arbeitsbedingungen haben, das Wissen der lokalen Gewerkschaften vor Ort besser ausschöpfen können und es auf diese Weise leichter fällt, gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln.
- Viertens sollte darauf geachtet werden, dass in den globalen Rahmenabkommen festgelegt ist, dass die Unternehmensleitung materielle Ressourcen wie Reisekosten, Freistellungen, technische Infrastruktur und nach Möglichkeit auch gesonderte personelle Ressourcen zu Verfügung stellt, die der Koordinierung der Aktivitäten aufseiten der Arbeitnehmervertretungen dienen. Ressourcenknappheit auf Arbeitnehmerseite ist ein zentrales Hindernis für die Vertiefung der Aktivitäten im Rahmen globaler Rahmenabkommen.
- Fünftens sollten die Arbeitnehmervertretungen bei der Umsetzung vor Ort auch darauf abzielen, ihre Ressourcen durch gegenseitige Vernetzung zu vergrößern. Dies wirkt in zwei Richtungen: Zum einen können die Vertretungen der zentralen Ebene den Austausch mit lokalen Akteuren suchen, um so interkulturelle Kompetenz und Wissen über die lokalen Gegebenheiten zu erhalten. Zum anderen werden die lokalen Akteure gestärkt, indem ihre Handlungsfähigkeit verbessert wird. Neben Unterstützungsleistungen anderer Art können gewerkschaftliche Netzwerke auch die Kontaktaufnahme vor Ort und den transnationalen Ausbau der Handlungsarenen stärken.

Ein weiteres Element könnte darin bestehen, die Umsetzung globaler Rahmenabkommen durch konkrete Initiativen zu beleben. Einzelne themenspezifische Zusatzvereinbarungen, Umsetzungsvereinbarungen für bestimmte Standorte und branchenspezifische Vereinbarungen für einzelne Länder unter Einbezug der lokalen Akteure können die Resonanz für lokale Probleme erhöhen. Dies würde auch arbeitnehmergeführte Auditierungen erleichtern.

- Zudem sind sechstens Akteure erforderlich, denen die Umsetzung der Rahmenabkommen am Herzen liegt und die sich auch mit persönlichem Einsatz dafür engagieren. Auf diese Weise kann mancher Ressourcenengpass zumindest kurzfristig überbrückt werden – freilich gilt es in solchen Fällen, die entsprechenden Ressourcen zumindest mittelfristig zu entwickeln.
- Im Umgang mit knappen Ressourcen sollten siebte auch Lernschleifen angelegt sein, die darauf abzielen, Aktivitäten effektiver durchzuführen oder neue Aktivitäten zu entwickeln, weil sich bestehende Aktivitäten nicht bewährt haben oder als zu begrenzt erwiesen haben. Am Ende solcher Lernprozesse kann die Entwicklung gewerkschaftlicher Netzwerke oder wie bei *Chemie* die Gründung eines Weltbetriebsrats als weiterem transnationalen Gremium stehen.

In diesem Sinne können globale Rahmenabkommen zum Ausgangspunkt einer Dynamik des transnationalen „institution building“ (Djelic/Quack 2003) werden, was die Handlungsressourcen, die den Interessenvertretungen bei der Umsetzung zur Verfügung stehen, dauerhaft stärkt.

Allerdings zeigen unsere Befunde auch, wie schwierig es sein kann, restrinierende wirtschaftliche und institutionelle Handlungsbedingungen vor Ort zu überwinden. Lokale Arbeitnehmervertretungen verfügen oft nicht über die rechtliche Befähigung, um aus eigener Kraft im Sinne der Umsetzung globaler Rahmenabkommen zu handeln. Außerdem können sie von mitunter erheblicher politischer Einflussnahme von dritter Seite betroffen sein.

Deshalb müssen die Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften im Konfliktfall die Qualität der lokalen Informationen sicherstellen, indem sie mit der lokalen Ebene kommunizieren. Dies können sie aber nur, wenn die lokalen Ansprechpartner*innen bekannt und handlungsfähig sind. Zudem stehen die Arbeitnehmervertretungen auf der zentralen Ebene vor der Herausforderung, die globalen Produktionsstrukturen und lokalen Lieferbeziehungen aufzuklären, um sich auf der zentralen Ebene zielgenau mit internationalen Themen Gehör zu verschaffen.

Zugleich ergeben sich auch neue Ansatzpunkte für die Interessenvertretungen. Wo zentrale Mitbestimmungsakteure ihre Position unterstützt von einer positiven Managementhaltung nutzen, um Mittel für die lokale Umsetzung globaler Rahmenabkommen zu mobilisieren – durch Vernetzung mit lokalen Akteuren, Standortbesuche, gegenseitige Information und Austausch sowie Schulungen – kann die Umsetzungspraxis auch unter widrigen Handlungsbedingungen verbessert werden.

Ein wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang, dass die Wirksamkeit globaler Rahmenabkommen nicht nur von den Arbeitnehmervertretungen abhängt. Allein können sie wenig erreichen, weshalb ein kooperatives Management, das bereit ist, globale Rahmenabkommen auszuhandeln und umzusetzen, eine wichtige Handlungsbedingung ist. Eine hohe Wirksamkeit entfalten die Abkommen, wenn das Management multinationaler Unternehmen die Umsetzung von Arbeitsstandards innerhalb des Unternehmens, aber auch in der Lieferkette als eigene Aufgabe begreift.

Bislang mussten globale Gewerkschaftsverbände vor allem auf eine positive Haltung des Managements zur Übernahme sozialer Unternehmensverantwortung, das aufgeklärte Eigeninteresse an guten Beziehungen zu den Arbeitnehmervertretungen oder den Bedarf an guter Publicity in der Öffentlichkeit setzen. Doch offensichtlich reicht dies nicht, um weitere Unternehmen gerade auch jenseits des bisherigen Kernbereichs in der Europäischen Union dazu zu bewegen, globale Rahmenabkommen abzuschließen.

Ohne politische Unterstützung wird sich daran voraussichtlich auch wenig ändern. Eine Chance könnte in den Lieferkettengesetzen liegen, die mittlerweile in mehreren Ländern – darunter auch Deutschland – beschlossen wurden, sofern die Sicherung der sozialen Nachhaltigkeit in Lieferketten mit der Existenz und Wirkungsweise globaler Rahmenabkommen verknüpft würde.

Unsere Untersuchungsergebnisse zeigen, dass Arbeitnehmerbeteiligung die Umsetzung sozialer Standards deutlich stärkt, weil sie hilft, Probleme aufzudecken und im Wechselspiel der Handlungsarenen zu bearbeiten. Das deutsche Lieferkettengesetz macht zwar Vorgaben für die Einbindung der Lieferketten in das Monitoring der Unternehmen, lässt aber die Arbeitnehmerbeteiligung vor allem auf transnationaler Ebene weitgehend unberücksichtigt und bleibt auf die Berichterstattung der Unternehmen in den Wirtschaftsausschüssen beschränkt (Lorenzen 2021; Zimmer 2023).

Damit haben beide Institutionen – globale Rahmenabkommen und Lieferkettengesetze – komplementäre Stärken und Schwächen, was es nahelegt, durch ihre Zusammenführung Synergien zu schaffen. In diesem Sinne könnten globale Rahmenabkommen als Eckpfeiler der Überwachung im Lieferkettengesetz benannt und die Arbeitnehmerbeteiligung in Lieferkettengesetzen – anknüpfend an die Erfahrungen mit globalen Rahmenabkommen – stärker festgeschrieben werden. In beiden Fällen stellt sich aber zugleich die Ressourcenfrage, denn ohne die Ausweitung institutioneller und materieller Ressourcen der Arbeitnehmervertretungen ist eine Verallgemeinerung dieser Praxis nicht realistisch.

Dies könnte nicht zuletzt dadurch geschehen, dass für diese Aufgaben zusätzliche Freistellungen für Arbeitnehmervertretungen vorgesehen werden. Zudem ist zu überlegen, ob unabhängige Auditierungsgesellschaften geschaffen werden, in denen die Arbeitnehmerseite neben den Unternehmen (und ggf. anderen Akteuren) gleichberechtigt an der Aufsicht beteiligt ist. Entsprechende Finanzmittel könnten etwa in Form eines Stiftungsfonds bereitgestellt werden, in den die Unternehmen und die öffentliche Hand einzahlen, und der dazu dient, eine möglichst umfassende Kontrolle der Arbeitsbedingungen in den Wertschöpfungsketten zu gewährleisten.

Abschließend möchten wir auf den weiteren Forschungsbedarf hinweisen, den wir aufgrund unserer Untersuchung sehen und der sich in vier Punkten bündeln lässt:

- Erstens die stärkere Konzentration der Forschung auf die Rolle des (lokalen) Managements. In unserer Studie konnten wir das Management zwar als Handlungsbedingung für die Beschäftigtenseite mit einbeziehen, aber weder die strategische noch die organisatorische Dimension des internationalen Managements im Spannungsfeld von Zentralisierung und Autonomie der Tochtergesellschaften systematischer untersuchen. Dies bleibt eine Forschungslücke, da insbesondere von der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Unternehmenszentralen und den Tochtergesellschaften bzw. Divisionen in multinationalen Unternehmen Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis erwartet werden können. Diese Lücke besteht insbesondere mit Blick auf das Wissen zum lokalen Standortmanagement und den Tochtergesellschaften, die in der künftigen Forschung verstärkt miteinbezogen werden sollten.
- Zweitens sollten – auch bei anderen Instrumenten der sozialen Unternehmensverantwortung – die Ergebnisdimensionen weiterhin und vertiefend bearbeitet werden, also die praktische Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit der Prozesse, die substanziellen Ergebnisse für die Betroffenen und die Lernerfolge der Akteure. In diesem Zusammenhang ist sowohl über international und intersektoral vergleichende Fallstudiendesigns im Spiegel heterogener und diverser lokaler Handlungsbedingungen nachzudenken als auch über stärker quantifizierende Forschungsdesigns entlang der Lieferkette. Beide Ansätze würden es erlauben, belastbare Datenquellen für einen systematischen Vergleich zu erschließen, der bislang nur ausnahmsweise und einzelfallbezogen angestrebt wurde.
- Drittens verspricht eine stärkere Bottom-up-Perspektive ergänzende Erkenntnisse. In unserer Untersuchung stand die Steuerungsebene globaler

Rahmenabkommen im Vordergrund des Interesses. Ein wichtiger komplementärer Schwerpunkt für weiterführende Untersuchungen könnte die lokale Ebene einzelner Betriebe und Standorte oder lokaler Wertschöpfungskuster sein.

Hier wären die Arbeitsbedingungen und Handlungsfähigkeit lokaler Akteure in unterschiedlichen nationalen Kontexten vor allem des Globalen Südens genauer zu untersuchen. Auf diese Weise geraten die Probleme stärker in den Blick, für die globale Rahmenabkommen Lösungen bereitstellen können. Dies gilt nicht zuletzt für Standorte, an denen Beschäftigte nicht gewerkschaftlich organisiert sind und das Management hohe Freiheitsgrade in seinem Entscheidungsspielraum aufweist.

- Schließlich wäre viertens auch die Verbindung globaler Rahmenabkommen mit anderen Instrumenten und Praktiken eingehender zu untersuchen. Globale Rahmenabkommen sind Teil einer Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zur transnationalen Regulierung von Arbeitsstandards, über deren gegenseitige Beeinflussung, Bezugnahme und Wechselwirkungen noch zu wenig bekannt ist. Dies trifft auch auf die Ausgestaltung und Umsetzung des Lieferkettengesetzes und die unseres Erachtens notwendige Diskussion zu, ob und auf welche Weise globale Rahmenabkommen mit der Umsetzung dieses Gesetzes und den dort angesprochenen Beschwerdeverfahren verzahnt werden können.

LITERATUR⁷

Ashwin, Sarah / Kabeer, Naila / Schüßler, Elke (2020): Contested Understandings in the Global Garment Industry after Rana Plaza. In: *Development and Change* 51, H. 5, S. 1296–1305.

***Barreau, Jocelyne / Arnal, Juliette (2010):** Responsabilité sociale d'entreprise, comité d'entreprise européen et négociation collective transnationale. L'exemple du groupe Accor. In: *Négociations* 2, H. 14, S. 21–35.

***Barreau, Jocelyne / Havard, Christelle / Ngaha Bah, Angélique (2020):** Global union federations and international framework agreements: Knowledge exchange and creation. In: *European Journal of Industrial Relations* 26, H. 1, S. 41–57.

***Barreau, Jocelyne / Havard, Christelle / Ngaha Bah, Angélique (2021):** Effectivité d'un accord-cadre international: influence des positionnements, des comportements et des interactions des acteurs. In: *Relations industrielles / Industrial Relations* 76, H. 2, S. 237–264.

***Bennett, Safak T. / Hammer, Nikolaus / Jenkins, Jean (2021):** Rights without remedy: the disconnection of labour across multiple scales and domains. In: *Work in the Global Economy* 1, H. 1, S. 75–93.

BHI – Bau- und Holzarbeiter-Internationale (2018): Gewerkschaften empört über die plötzliche Kehrtwende von LafargeHolcim. Pressemitteilung vom 12.1.2018. Carouge.

Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang (2001): „Deutungswissen“ und Interaktion. Zu Methodologie und Methodik des theoriegenerierenden Experteninterviews. In: *Soziale Welt* 52, H. 4, S. 477–500.

***Bourguignon, Rémi / Garaudel, Pierre / Porcher, Simon (2019):** Global framework agreements and trade unions as monitoring agents in transnational corporations. In: *Journal of Business Ethics* 165, S. 517–533.

***Bourque, Reynald / Hennebert, Marc-Antoine / Lévesque, Christian / Murray, Gregor (2021):** Do international union alliances contribute to the effectiveness of international framework agreements? A comparative study of Telefonica and Portugal Telecom. In: *Economic and Industrial Democracy* 42, H. 3, S. 450–472.

Bronfenbrenner, Kate (2009): No Holds Barred. The intensification of employer opposition to organizing. Briefing paper No. 235. Washington: Economic Policy Institute. <https://files.epi.org/page/-/pdf/bp235.pdf> (Abruf am 28.9.2023).

Brookes, Marissa (2019): The New Politics of Transnational Labor. Why Some Alliances Succeed. Ithaca und London: ILR Press.

Coe, Neil M. / Jordhus-Lier, David C. (2010): Constrained agency? Re-evaluating the geographies of labour. In: *Progress in Human Geography* 35, S. 211–233.

Davies, Steve / Hammer, Nikolaus / Williams, Glynne / Raman, Rajeswari / Ruppert, Clair S. / Volynets, Lyudmyla (2011): Labour standards and capacity in global subcontracting chains. Evidence from a construction MNC. In: *Industrial Relations Journal* 42, H. 2, S. 124–138.

***Dehnen, Veronika (2013):** Transnational Alliances for Negotiating International Framework Agreements. Power Relations and Bargaining Processes between Global Union Federations and European Works Councils. In: *British Journal of Industrial Relations* 51, H. 3, S. 577–600.

7 Veröffentlichungen, die in die Literaturliste aufgenommen sind, sind mit * gekennzeichnet.

- Dehnen, Veronika (2014):** Grenzüberschreitende Verhandlungen: Wie Akteursdynamiken und institutionelle Umwelten Internationale Rahmenvereinbarungen beeinflussen. Frankfurt am Main: Campus.
- *Dehnen, Veronika / Pries, Ludger (2014):** International Framework Agreements. A thread in the web of transnational labour regulation. In: *European Journal of Industrial Relations* 20, H. 4, S. 335–350.
- Djelic, Marie-Laure / Quack, Sigrid (2003):** Theoretical Building Blocks for a Research Agenda. Linking Globalization and Institutions. In: Djelic, Marie-Laure / Quack, Sigrid (Hrsg.) (2003): *Globalizations and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 15–34.
- Donaghey, Jimmy / Reinecke, Juliane (2018):** When Industrial Democracy Meets Corporate Social Responsibility – A Comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as Responses to the Rana Plaza Disaster. In: *British Journal of Industrial Relations* 56, H. 1, S. 14–42.
- *Egels-Zandén, Niklas (2009):** TNC Motives for Signing International Framework Agreements: A Continuous Bargaining Model of Stakeholder Pressure. In: *Journal of Business Ethics* 84, H. 4, S. 529–547.
- *Egels-Zandén, Niklas / Hyllman, Peter (2007):** Evaluating Strategies for Negotiating Workers' Rights in Transnational Corporations: The Effects of Codes of Conduct and Global Agreements on Workplace Democracy. In: *Journal of Business Ethics* 76, H. 2, S. 207–223.
- Emons, Oliver / Fulda, Barbara / Klengel, Ernesto (2023):** Rechtliche Instrumente zur Umsetzung von Sozialstandards in Lieferketten. Möglichkeiten und Grenzen. In: Haipeter, Thomas / Helfen, Markus / Kirsch, Anja / Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): *Soziale Standards in globalen Lieferketten. Internationale Richtlinien, unternehmerische Verantwortung und die Stimme der Beschäftigten*. Bielefeld: transcript, S. 135–156.
- *Fichter, Michael / Helfen, Markus / Sydow, Jörg (2011):** Employment relations in global production networks: Initiating transfer of practices via union involvement. In: *Human Relations* 64, H. 4, S. 599–622.
- *Fichter, Michael / McCallum, Jamie K. (2015):** Implementing global framework agreements: the limits of social partnership. In: *Global networks* 15, S. 65–85.
- *Fichter, Michael / Stevis, Dimitris / Helfen, Markus (2012):** Bargaining for corporate responsibility: The global and the local of framework agreements in the USA. In: *Business and Politics* 14, H. 3, S. 1–31.
- *Fichter, Michael / Sydow, Jörg (2002):** Using networks towards global labor standards? Organizing social responsibility in global production chains. In: *Industrielle Beziehungen* 9, H. 4, S. 357–380.
- *Ford, Michele / Gillan, Michael (2021):** Power resources and supranational mechanisms: The global unions and the OECD Guidelines. In: *European Journal of Industrial Relations* 27, H. 3, S. 307–325.
- George, Alexander L. / Bennett, Andrew (2005):** Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge und London: MIT-Press.
- Gereffi, Gary / Humphrey, John / Sturgeon, Timothy (2005):** The governance of global value chains. In: *Review of International Political Economy* 12, H. 1, S. 78–104.
- *Gregoratti, Catia / Miller, Doug (2011):** International framework agreements for workers' rights? Insights from River Rich Cambodia. In: *Global Labour Journal* 2, H. 2, S. 83–105.
- Giddens, Anthony (1984):** *The Constitution of Society*. Los Angeles: University of California Press.
- Hadwiger, Felix (2017):** Looking to the Future: Mediation and Arbitration Procedures for Global Framework Agreements. In: *Transfer* 23, H. 4, S. 409–424.

- Hadwiger, Felix (2018):** Contracting international employee participation: Global framework agreements. Cham: Springer.
- Haipeter, Thomas / Hertwig, Markus / Rosenbohm, Sophie (2019):** Employee Representation in Multinational Companies. The Articulation of Interests in Multilevel Action Fields. Cham: Palgrave Macmillan.
- Haipeter, Thomas / Helfen, Markus / Kirsch, Anja / Rosenbohm, Sophie / Üyük, Christine (2021):** Industrial relations at centre stage: Efficiency, equity and voice in the governance of global labour standards. In: Industrielle Beziehungen 28, H. 2, S. 148–171.
- Hammer, Nikolaus (2005):** International Framework Agreements: Global industrial relations between rights and bargaining. In: Transfer 11, H. 4, S. 511–530.
- Hassel, Anke (2008):** The Evolution of a Global Labor Governance Regime. In: Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 21, H. 2, S. 231–251.
- Helfen, Markus (2019):** Grenzüberschreitende Wertschöpfungsnetzwerke als Handlungsraum transnationaler Arbeitspolitik? Globale Rahmenabkommen und transnationale Gewerkschaftsnetzwerke unter der Lupe. In: Haipeter, Thomas / Hertwig, Markus / Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Vernetzt und verbunden. Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem der Arbeitnehmervertretung. Wiesbaden: Springer VS, S. 221–244.
- *Helfen, Markus / Fichter, Michael (2013):** Building Transnational Union Networks across Global Production Networks: Conceptualising a New Arena of Labour-Management Relations. In: British Journal of Industrial Relations 51, H. 3, S. 553–576.
- *Helfen, Markus / Fichter, Michael / Sydow, Jörg (2012):** Anfänge einer Institutionalisierung grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen? Zur Paradoxie der internationalen Rahmenabkommen im globalen Dienstleistungssektor. In: Industrielle Beziehungen 19, H. 3, S. 290–313.
- *Helfen, Markus / Schüßler, Elke / Stevis, Dimitris (2016):** Translating European Labor Relations Practices to the United States Through Global Framework Agreements? German and Swedish Multinationals Compared. In: International Labour Review 69, H. 3, S. 631–655.
- *Helfen, Markus / Sydow, Jörg (2013):** Negotiating as Institutional Work: The Case of Labour Standards and International Framework Agreements. In: Organization Studies 34, H. 8, S. 1073–1098.
- *Hennebert, Marc-Antonin (2010):** Les relations de travail au sein des entreprises multinationales. Quand les syndicats empruntent la voie de l'international. In: Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail 5, H. 2, S. 65–84.
- *Hennebert, Marc-Antonin / Fairbrother, Peter / Lévesque, Christian (2012):** The mobilization of international framework agreements. A source of power for social actors? In: Comparative Labor Law and Policy Journal 33, H. 4, S. 691–714.
- *Hennebert, Marc-Antonin / Levesque, Christian / Murray, Gregor / Bourque, Reynald (2018):** Multinational companies and trade union rights: How International Unions Alliances contribute to the effectiveness of International Framework Agreements. In: Relations Industrielles / Industrial Relations 73, H. 4, S. 702–727.
- Hennebert, Marc-Antonin / Roberge-Maltais, Isabelle / Coiquaud, Urwana (2023):** The effectiveness of international framework agreements as a tool for the protection of workers' rights: A metasynthesis. In: Industrial Relations 54, H. 3, S. 242–260. <https://doi.org/10.1111/irj.12398> (Abruf am 28.9.2023).
- Herrnstadt, Owen (2007):** Are International Framework Agreements a path to corporate social responsibility? In: Relations Industrielles / Industrial Relations 62, H. 3, S. 466–491.
- Hessler, Siglinde (2012):** Arbeitnehmerrechte weltweit stärken? Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarungen in Mexiko. Frankfurt am Main: Campus.

Hübner, Carsten (2015): Globale Wertschöpfungsketten organisieren. Eine neue Herausforderung für Gewerkschaften. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

ILO – International Labour Organisation (2023a): ILO Kernarbeitsnormen. www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm (Abruf am 28.9.2023).

ILO – International Labour Organisation (2023b): Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration). www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--en/index.htm (Abruf am 28.9.2023).

ILOSTAT (2023): Labour Force Statistics, Employment by sex, age and status in employment (thousands). <https://ilostat.ilo.org/topics/employment/> (Abruf am 28.9.2023).

***Kaltenborn, Markus / Neset, Carina / Norpoth, Johannes (2020):** Implementation of the H&M Global Framework Agreement in Cambodia: Producing Outcomes for Industrial Democracy despite a Challenging Context? In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 36, H. 2, S. 169–193.

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

Krzywdzinski, Martin / Schröder, Axel (2017): Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie. Discussion Paper SP III 2017-302. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

***Lévesque, Christian / Hennebert, Marc-Antonin / Murray, Gregor / Bourque, Reynald (2018):** Corporate social responsibility and worker rights: Institutionalizing social dialogue through international framework agreements. In: Journal of Business Ethics 153, S. 215–230.

Lévesque, Christian / Murray, Gregor (2010): Understanding Union Power: Resources and Capabilities for Renewing Union Capacity. In: Transfer 16, H. 3, S. 333–350.

Lorenzen, Stefanie (2021): Lieferkettengesetz – wie wird es wirksam? In: WSI-Mitteilungen 74, H. 1, S. 66–70.

***Marzán, César F. R. (2014):** Labor’s soft means and hard challenges: Fundamental discrepancies and the promise of non-binding arbitration for International Framework Agreements. In: Minnesota Law Review 98, S. 1749–2014.

Meuser, Michael / Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71–93.

***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, H. 2, S. 215–239.

Müller, Torsten / Platzer, Hans-Wolfgang / Rüb, Stefan (2012): Transnationale Unternehmensvereinbarungen und die Vereinbarungspolitik Europäischer Betriebsräte: Eine quantitative Analyse im Metallsektor. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Müller-Jentsch, Walther (2007): Strukturwandel der Industriellen Beziehungen. „Industrial Citizenship“ zwischen Markt und Regulierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mund, Horst / Priegnitz, Klaus (2007): Soft law – second best solution or privatisation of social right. In: Transfer 13, H. 4, S. 671–677.

- *Mustchin, Stephen / Lucio, Miguel M. (2017):** Transnational collective agreements and the development of new spaces for union action. The formal and informal uses of international and European framework agreements in the UK. In: *British Journal of Industrial Relations* 55, H. 3, S. 577–601.
- *Niforou, Christina (2012):** International Framework Agreements and Industrial Relations Governance: Global Rhetoric versus Local Realities. In: *British Journal of Industrial Relations* 50, H. 2, S. 352–373.
- *Niforou, Christina (2014):** International Framework Agreements and the democratic deficit of global labour governance. In: *Economic and Industrial Democracy* 35, H. 2, S. 367–386.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2023):** OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. www.oecd-ilibrary.org/deliver/81f92357-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F81f92357-en&mimeType=pdf (Abruf am 14.12.2023).
- Papadakis, Konstantinos (Hrsg.) (2011):** *Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements.* Houndsmills: ILO & Palgrave Macmillan.
- Pflüger, Jessica / Pongratz, Hans J. / Trinczek, Rainer (2017):** Fallstudien in der Organisationsforschung. In: Liebig, Stefan / Matiaske, Wenzel / Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung.* Wiesbaden: Springer Gabler, S. 389–413.
- Platzer, Hans-Wolfgang / Rüb, Stefan (2014):** *International framework agreements: An instrument for enforcing social human rights?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Platzer, Hans-Wolfgang / Müller, Torsten (2019):** *Die Europäischen Gewerkschaftsverbände: Zur Entwicklung ihrer Machtressourcen und Funktionsprofile.* In: *WSI Mitteilungen* 33, H. 1, S. 50–64.
- Pries, Ludger (2017):** *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt. Theoretische Konzepte und empirische Tendenzen der Regulierung von Arbeit und Beschäftigung in der Transnationalisierung,* 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Rehfeldt, Udo (2021):** *International. Stagnation des accords d'entreprise internationaux et recul des accords européens.* In: *Chronique Internationale de l'IRES* 174, S. 46–66.
- *Riisgaard, Lone (2005):** *International Framework Agreements: A New Model for Securing Workers Rights?* In: *Industrial Relations* 44, H. 4, S. 707–737.
- *Riisgaard, Lone / Hammer, Nikolaus (2011):** *Prospects for Labour in Global Value Chains: Labour Standards in the Cut Flower and Banana Industries.* In: *British Journal of Industrial Relations* 49, H. 1, S. 168–190.
- *Robinson, Pamela K. (2010):** *Do Voluntary Labour Initiatives Make a Difference for the Conditions of Workers in Global Supply Chains?* In: *Journal of Industrial Relations* 52, H. 5, S. 561–573.
- *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, H. 4, S. 653–675.
- Rüb, Stefan / Platzer, Hans-Wolfgang / Müller, Torsten (2011):** *Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa.* Berlin: edition sigma.
- *Sarkar, Santanu / Kuruvilla, Sarosh (2020):** *Constructing transnational solidarity. The role of campaign governance.* In: *British Journal of Industrial Relations* 58, H. 1, S. 27–49.
- Seidman, Gay W. (2007):** *Beyond the Boycott. Labour Rights, Human Rights and Transnational Activism.* New York: Russel Sage.

Schmalz, Stefan / Dörre, Klaus. (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. In: Industrielle Beziehungen 21, H. 3, S. 217–237.

***Schömann, Isabelle / Sobczak, André / Voss, Eckhard / Wilke, Peter (2008a):** International framework agreements. New paths to workers' participation in multinationals' governance? In: Transfer 14, H. 1, S. 111–126.

Schömann, Isabelle / Sobczak, André / Voss, Eckhard / Wilke, Peter (2008b): Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Schömann, Isabelle (2011): The impact of transnational company agreements on social dialogue and industrial relations. In: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements. Houndmills: ILO & Palgrave Macmillan, S. 21–37.

***Seignour, Amélie / Vercher, Corinne (2011):** Les accords-cadres internationaux face au challenge de la régulation sociale des chaînes globales mondiales. In: Revue de l'organisation responsable 1, S. 38–54.

Silver, Beverly J. (2005): Forces of Labor: Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870. Berlin: Assoziation A.

***Sydow, Jörg / Fichter, Michael / Helfen, Markus / Sayim, Kadire / Stevis, Dimitris (2014):** Implementation of Global Framework Agreements: towards a multi-organizational practice perspective. In: Transfer 20, H. 4, S. 489–503.

***Sydow, Jörg / Frenkel, Stephen J. (2013):** Labor, Risk, and Uncertainty in Global Supply Networks-Exploratory Insights. In: Journal of Business Logistics 34, H. 3, S. 236–246.

Sydow, Jörg / Helfen, Markus (2016): Production as a service. Plural network organisation as a challenge for industrial relations. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Szulanski, Gabriel (1996): Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. In: Strategic Management Journal 17, H. S2, S. 27–43.

Telljohann, Volker / Da Costa, Isabel / Müller, Torsten / Rehfeldt, Udo / Zimmer, Reingard (2009): European and international framework agreements: new tools of transnational industrial relations. In: Transfer 15, H. 3–4, S. 505–525.

Tørres, Liv / Gunnes, Stein (2003): Global Framework Agreements: A New Tool for International Labour. Oslo: Fafo.

United Nations (1948): Resolution der Generalversammlung. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf (Abruf am 28.9.2023).

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework. www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf (Abruf am 28.9.2023).

United Nations (2023): United Nations Global Compact. <https://unglobalcompact.org> (Abruf am 28.9.2023).

***Whittall, Michael / Lucio, Miguel M. / Mustchin, Stephen / Telljohann, Volker / Sánchez, Fernando R. (2017):** Workplace trade union engagement with European Works Councils and transnational agreements: The case of Volkswagen Europe. In: European Journal of Industrial Relations 23, H. 4, S. 397–414.

***Williams, Glynne / Davies, Steve / Chinguno, Crispin (2015):** Subcontracting and Labour Standards: Reassessing the Potential of International Framework Agreements. In: British Journal of Industrial Relations 53, H. 2, S. 181–203.

***Wills, Jane (2002):** Bargaining for the space to organize in the global economy: a review of the Accor-IUF trade union rights agreement. In: Review of International Political Economy 9, H. 4, S. 675–700.

Wright, Erik Olin (2000): Working-class power, capitalist-class interests and class compromise. In: *American Journal of Sociology* 105, H. 4, S. 957–1002.

Yin, Robert K. (2014): Case study research: design and methods. Los Angeles: SAGE.

Zimmer, Reingard (2023): Das Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz. Handlungsoptionen für Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften. Frankfurt am Main: Bund Verlag.

AUTOR:INNEN

Prof. Dr. Thomas Haipeter, Leiter der Forschungsabteilung Arbeitszeit und Arbeitsorganisation, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Arbeit, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsregulierung.

Dr. Markus Helfen, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hertie School, Berlin und Privatdozent am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Globale Arbeitsstandards, Interorganisationale Netzwerke und Mehr-Arbeitgeber-Beschäftigung, Arbeit und Nachhaltigkeit.

Carolin Puhl, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Management-Department, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Globale Produktionsnetzwerke und Arbeit, Verhältnis Wissenschaft und Praxis, sozial-solidarische Ökonomie.

Dr. Sophie Rosenbohm, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: nationale und transnationale Arbeitsbeziehungen, Wandel der Arbeit im Kontext der Digitalisierung, Organisationsforschung.

Christine Üyük, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen auf europäischer und transnationaler Ebene, Angestelltenforschung.

Tobias Zimmermann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Management-Department, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin.

Die vorliegende Studie untersucht die Umsetzung globaler Rahmenabkommen. Diese können eine Verbesserung von Arbeitsstandards bewirken, wenn es klar geregelte Verfahren zur Umsetzung und eigenständige Steuerungsgremien mit transnationalem Zuschnitt gibt. Zudem sind die Handlungsressourcen und -fähigkeiten der Arbeitnehmervertretungen von wesentlicher Bedeutung. Globale Rahmenabkommen können die Handlungsmöglichkeiten von Interessenvertretungen stärken, indem sie die transnationale Vernetzung aufseiten der Beschäftigten vertiefen und Lernprozesse zu sozialen Innovationen anstoßen.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-405-5