

Globale Rahmenabkommen als Werkzeug zur Regulierung von Arbeitsstandards in Lieferketten?

Ein Überblick über die Verbreitung von globalen Rahmenabkommen und ihre Umsetzungsregeln

Anja Kirsch, Carolin Puhl, Sophie Rosenbohm

1. Einleitung

Kinder- und Zwangsarbeit, Diskriminierung im beruflichen Alltag aufgrund von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit oder Glauben und die Verwehrung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind im 21. Jahrhundert weiterhin Teil der Arbeitsrealität vieler Menschen, die für multinationale Unternehmen und deren Zulieferer tätig sind. Globale Rahmenabkommen (GRA), mittels derer sich multinationale Unternehmen dazu bekennen, grundlegende Arbeitsstandards einzuhalten, sind ein wichtiges Regulierungsinstrument, um solchen Verstößen gegen Arbeitsstandards entgegenzuwirken.

Anders als einseitig von der Unternehmensseite bestimmte Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) sind globale Rahmenabkommen Verträge, die zwischen einem multinationalen Unternehmen und einem globalen Gewerkschaftsverband (Global Union Federation) geschlossen werden. Damit sind sie ein Instrument, das explizit Gewerkschaften in die Setzung und Ausgestaltung solcher unternehmensbezogenen Erklärungen einbezieht. Globale Rahmenabkommen unterscheiden sich von Codes of Conduct außerdem dadurch, dass sie prozedurale Regeln festlegen, anhand derer die Einhaltung von Arbeitsstandards überwacht und auftretende Konflikte gelöst werden sollen. An diesen Prozessen sind das Unternehmen und die Arbeitnehmervertretungen beteiligt (Schömann et al. 2008).

In diesem Beitrag beantworten wir drei Kernfragen:

- Wie hat sich die Verbreitung der globalen Rahmenabkommen insgesamt entwickelt?
- Welche prozeduralen Regeln sind zur Umsetzung der in den globalen Rahmenabkommen benannten Rechte in den Vereinbarungstexten enthalten?
- Inwiefern berücksichtigen die Vereinbarungstexte die Einhaltung von Arbeitsstandards in Lieferketten?

Was die Verbreitung von globalen Rahmenabkommen betrifft, weisen bereits vorliegende Studien (Dehnen 2014; Hadwiger 2018; Papadakis 2011; Telljohann et al. 2009) auf eine hohe Entwicklungsdynamik in Bezug auf den Abschluss solcher Vereinbarungen hin. Allerdings beziehen sie sich größtenteils auf die Entstehungsphase der globalen Rahmenabkommen und deren Entwicklung bis Mitte der 2010er Jahre. Nur wenige Studien, wie z. B. die Analyse von Rehfeldt (2021), nehmen aktuellere Entwicklungen in den Blick. In jener Studie wird eine Stagnation bei der Verbreitung von globalen Rahmenabkommen festgestellt.

Doch wie sind solche Entwicklungen einzuschätzen, wenn nicht nur die quantitative Verbreitung, sondern auch die inhaltliche Ausgestaltung der Vereinbarungen und ihre Weiterentwicklung im Zeitverlauf in den Blick genommen werden? In unserem Beitrag geben wir daher nicht nur einen Überblick über die aktuelle Verbreitung von globalen Rahmenabkommen, sondern verbinden dies mit einer Analyse der qualitativen Entwicklung der Vereinbarungstexte. Wir zeigen auf, wie sich die inhaltliche Ausgestaltung der Vereinbarungstexte in Bezug auf die prozedurale Umsetzung im Zeitverlauf verändert hat. Auch wenn bereits bestehende Studien erste Einblicke in die Regelungen zur Umsetzung von globalen Rahmenabkommen bieten (Hadwiger 2018), fehlen bislang aktuelle und detaillierte Analysen.

Außerdem legen wir einen stärkeren Fokus darauf, ob und inwiefern Zulieferunternehmen in solche Umsetzungsprozesse einbezogen sind. Der Blick hierauf bietet zugleich wichtige Einblicke in bestehende Regulierungspraktiken und gibt eine Orientierung für die aktuelle politische Diskussion um die Einhaltung von Arbeitsstandards entlang von Lieferketten.

Unser Beitrag ist wie folgt gegliedert: Wir beginnen mit einer Übersicht zur aktuellen Verbreitung von globalen Rahmenabkommen und stellen die wichtigsten Entwicklungstrends vor (Abschnitt 2). Daran anknüpfend

nehmen wir die Inhalte der Vereinbarungen genauer in den Blick, bevor wir die prozeduralen Regelungen zur Umsetzung der Vereinbarungen in den unterzeichnenden multinationalen Unternehmen und bei ihren Zulieferern analysieren (Abschnitt 3). In Abschnitt 3.6 erweitern wir schließlich unsere Perspektive und werfen einen Blick auf die Entwicklung der Vereinbarungsinhalte im Zeitverlauf. Abschnitt 4 fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und zeigt weitere Perspektiven auf.

2. Überblick über die Verbreitung globaler Rahmenabkommen

Um einen Überblick über die Verbreitung globaler Rahmenabkommen zu bekommen, haben wir – anknüpfend an eine frühere Bestandsaufnahme (Fichter/Helfen/Sydow 2011) – die verfügbaren Informationen und Vereinbarungstexte durch Anfragen und Recherche auf den Websites der globalen Gewerkschaftsverbände gesammelt und die früheren Befunde aktualisiert.

Für unsere Analyse definieren wir globale Rahmenabkommen als Vereinbarungen zwischen einem multinationalen Unternehmen und einem oder mehreren globalen Gewerkschaftsverbänden, wenn sie eine globale Gültigkeit haben und sich auf internationale Arbeitsstandards beziehen (Fichter/Stevig/Helfen 2012). Demnach haben wir Abkommen von unserer 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* abgeschlossenen Rahmenabkommen für die Beschäftigten in der lateinamerikanischen Bananenproduktion.

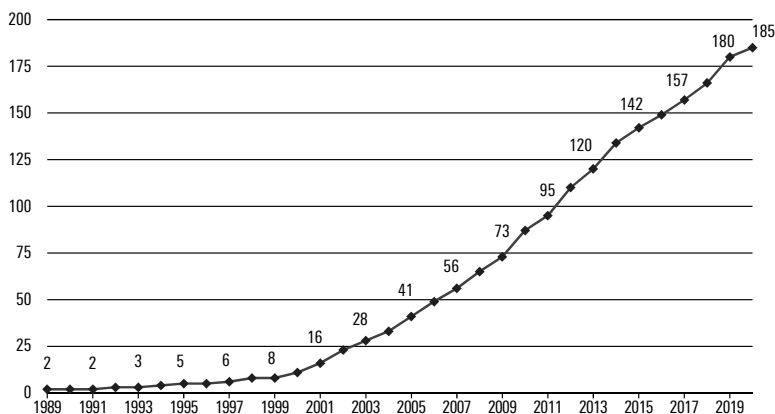
Außerdem haben wir solche Vereinbarungen aus unserer Analyse ausgeschlossen, die zwischen einem globalen Gewerkschaftsverband und einer Organisation, die kein multinationales Unternehmen im engeren Sinne ist, abgeschlossen wurden. Ein Beispiel hierfür ist das »Memorandum of Understanding« zwischen der IUF und dem staatlichen finnischen Alkoholmonopol *Alko*.

Schließlich haben wir uns auf solche Abkommen konzentriert, die sich auf ein einzelnes multinationales Unternehmen beziehen. Damit bleiben sogenannte Multistakeholder-Abkommen außen vor, die sich unter anderem durch eine komplexere Akteurskonstellation aus mehreren Unternehmen, staatlichen Institutionen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisa-

tionen auszeichnen (vgl. hierzu und zum sogenannten Rana-Plaza-Abkommen Ashwin/Kabeer/Schüßler 2020).

Nach dieser Definition konnten wir feststellen, dass seit dem 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 verschiedenen multinationalen Unternehmen abgeschlossen worden sind (siehe Abbildung 1). Insbesondere in den letzten 20 Jahren hat die Zahl abgeschlossener globaler Rahmenabkommen deutlich zugenommen.

Abbildung 1: Gesamtzahl der abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen (kumulativ, 1989–2020)



Quelle: eigene Darstellung

Durch Anfragen an die jeweiligen globalen Gewerkschaftsverbände haben wir außerdem die aktuelle formale Gültigkeit der Vereinbarungen überprüft. Ergebnis unserer Recherche ist, dass von den 185 abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen zum Jahresende 2020 noch insgesamt 132 Abkommen gültig waren, während 53 globale Rahmenabkommen aus verschiedenen Gründen nicht mehr gültig sind: In manchen Fällen existieren die Unternehmen als solche nicht mehr, in anderen sind die Vereinbarungen ausgelaufen und wurden nicht erneuert oder aber durch neu abgeschlossene Vereinbarungen ersetzt. So zeigen unsere Recherchen, dass mittlerweile

35 globale Rahmenabkommen durch entsprechende Nachfolgevereinbarungen ersetzt wurden.

Von den gültigen globalen Rahmenabkommen haben 30 einen thematischen Fokus. Der Trend zum Abschluss solcher themenspezifischer Abkommen hat 2005 begonnen und sich seitdem fortgesetzt. Tabelle 1 zeigt die häufigsten Themen, die in separaten globalen Rahmenabkommen vorkommen. Sieben Abkommen gelten speziell für die Lieferketten multinationaler Unternehmen und wurden vornehmlich in der Bekleidungsindustrie (u. a. *Inditex*, *H&M*, *Esprit*) abgeschlossen.

Tabelle 1: Aktuell gültige globale Rahmenabkommen mit thematischem Fokus

Thema	Anzahl
Arbeitsstandards in der Lieferkette	7
sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz	5
Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz	4

Quelle: eigene Darstellung

Die 132 gültigen globalen Rahmenabkommen konzentrieren sich auf insgesamt 104 multinationale Unternehmen, die ihren Stammsitz größtenteils in Europa haben. Sie stammen vor allem aus Deutschland (24 Unternehmen), Frankreich (20 Unternehmen), Spanien (11 Unternehmen) und Schweden (10 Unternehmen). Deutlich seltener sind globale Rahmenabkommen hingegen in multinationalen Unternehmen mit Sitz in Nord- und Südamerika oder in Asien zu finden. Insgesamt ist die Zahl der multinationalen Unternehmen, in denen globale Rahmenabkommen existieren, im Vergleich zur Gesamtzahl aller weltweit existierenden multinationalen Unternehmen sehr gering.

In manchen multinationalen Unternehmen gelten mehrere globale Rahmenabkommen gleichzeitig, worauf der Unterschied zwischen der Zahl der gültigen Abkommen und der Zahl der davon erfassten multinationalen Unternehmen verweist. Beispielsweise existiert beim französischen Telekommunikationsunternehmen *Orange* ein globales Rahmenabkommen zu grundlegenden Arbeitsrechten, eines zu Fragen von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und eines zur Gleichstellung der Geschlechter.

Die aktuell gültigen globalen Rahmenabkommen betreffen nach unseren Recherchen in der Datenbank EIKON, auf den Websites und in den Geschäftsberichten der Unternehmen sowie in den Vereinbarungstexten ungefähr 13 Millionen Beschäftigte. Die meisten davon sind direkt bei den multinationalen Unternehmen beschäftigt. Bei denjenigen globalen Rahmenabkommen, die für Zulieferbetriebe gelten, haben wir – wenn möglich – die Zahl der Beschäftigten bei diesen Zulieferern ermittelt. Auch wenn diese Zahl mit Ungenauigkeiten verbunden ist, zeigt sie, dass weltweit betrachtet nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Beschäftigten von globalen Rahmenabkommen erfasst wird.

Zwei wichtige Aspekte sind bei der Betrachtung abgeschlossener globaler Rahmenabkommen zu beachten: Zum einen ist die insgesamt dynamische Entwicklung hinsichtlich der Zahl abgeschlossener Rahmenabkommen teilweise darauf zurückzuführen, dass multinationale Unternehmen, die bereits ein solches Abkommen abgeschlossen haben, eine Nachfolgevereinbarung oder weitere, thematisch fokussierte Rahmenabkommen abschließen. Das heißt: Auch wenn die Zahl globaler Rahmenabkommen steigt, muss die Zahl der davon erfassten Unternehmen nicht gleichermaßen steigen.

Zum anderen zeigt sich, dass auch die Abspaltung von Unternehmen zur wachsenden Zahl globaler Rahmenabkommen beitragen kann. So etwa bei *SCA* und *Essity* sowie bei *ThyssenKrupp* und *TK Elevator*, wo ein neues Rahmenabkommen für den jeweils abgespalteten Unternehmensteil entstanden ist.

3. Regelungen zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen in die Praxis

Um nicht nur eine Aussage zur quantitativen Verbreitung, sondern auch zur inhaltlichen Ausgestaltung der Vereinbarungen treffen zu können, haben wir in einem weiteren Schritt die Vereinbarungstexte inhaltlich ausgewertet. Den Textkorpus für diese inhaltliche Analyse bilden die 127 Rahmenabkommen, die Ende 2020 gültig waren und in englischer Sprache vorliegen. Wir haben diese Vereinbarungstexte mit MAXQDA, einer Software zur qualitativen Datenanalyse, codiert.

Für die vorliegende Analyse haben wir in jedem Vereinbarungstext Angaben zum Geltungsbereich des globalen Rahmenabkommens (innerhalb

des multinationalen Unternehmens und insbesondere in Bezug auf Zulieferer und Subunternehmer) und Regelungen zur Umsetzung der im Vereinbarungstext festgelegten substanziellen Normen im ganzen Geltungsbereich codiert.

Diese Regelungen beschreiben verschiedenartige Maßnahmen, z.B. dass der Vereinbarungstext den Mitarbeiter*innen an allen Standorten des multinationalen Unternehmens in lokaler Sprache zugänglich gemacht wird, dass ein Verfahren zur Beilegung von Konflikten eingerichtet wird oder dass ein jährliches Treffen zwischen dem Management des multinationalen Unternehmens und Vertreter*innen der globalen Gewerkschaftsverbände stattfindet.

Bei der Codierung sind wir induktiv vorgegangen, d. h. wir haben in allen Vereinbarungstexten Textsegmente mit ähnlichen Aussagen mit einem Code versehen, der diese Textsegmente zusammenfassend beschreibt. Auf diese Weise entstanden 39 Hauptcodes, die die Regelungen zur Umsetzung zusammenfassen. Aus diesen Codes haben wir im nächsten Schritt Kategorien von Maßnahmen gebildet. Dabei lag das Augenmerk darauf, die Kernfunktionen der vielen unterschiedlichen Maßnahmen herauszuarbeiten und die Komplexität der 39 Codes zu reduzieren, ohne dabei wichtige Details zu verlieren.

Als Maßnahmen der *Überwachung* ordnen wir alle Aktivitäten ein, die dazu dienen, Informationen über den Stand der Umsetzung eines globalen Rahmenabkommens in multinationalen Unternehmen zu erfassen. Demgegenüber geht es bei Maßnahmen der *Intervention* darum, die Inhalte der globalen Rahmenabkommen in den Unternehmen aktiv in die Tat umzusetzen. Die Auswertung der Vereinbarungstexte verweist zudem darauf, dass es unterschiedliche Ansatzpunkte zur Ausgestaltung des jeweiligen Vorgehens gibt:

- Zum einen sind *anlassbezogene Maßnahmen* zu identifizieren. Hierunter sind Vorgehensweisen zu verstehen, die greifen, wenn in Einzelfällen Verstöße gegen die im Rahmenabkommen definierten Rechte festgestellt werden. Im Zentrum der Aktivität steht also ein spezifischer Verstoß in einem bestimmten lokalen Kontext und zu einem bestimmten Zeitpunkt. Hierunter fallen beispielsweise Maßnahmen, die ein Meldesystem für solche Verstöße vorsehen und festlegen, wie dann mit diesen Beschwerden umgegangen wird.

- Wichtig ist uns die Abgrenzung zu Ad-hoc-Vorgehen: Auch anlassbezogene Maßnahmen sind regelbasiert und beinhalten Prozesse, die in den globalen Rahmenabkommen definiert sind; diese kommen aber erst beim Auftreten von spezifischen Anlässen zum Tragen. Im Gegensatz dazu wird bei einem Ad-hoc-Vorgehen spontan auf jeden Einzelfall reagiert. Dieses Vorgehen mag in der Praxis eine Rolle spielen, ist aber per Definition nicht in den globalen Rahmenabkommen zu finden.
- Zum anderen bezeichnen wir Vorgehensweisen als *allgemeine Maßnahmen*, die nicht auf spezifische Fälle bezogen sind und damit weder auf einen bestimmten lokalen Kontext noch einen einzelnen Zeitpunkt begrenzt sind. Solche Maßnahmen werden regelmäßig durchgeführt, und zwar unabhängig davon, ob ein spezifischer Verstoß gegen das globale Rahmenabkommen vorliegt oder nicht. Hierunter fallen beispielsweise Regelungen, die jährliche Treffen oder Standortbesuche festschreiben, in deren Rahmen die Einhaltung des globalen Rahmenabkommens überprüft wird.
- Schließlich haben wir *grundlegende Maßnahmen* identifiziert, die der Bereitstellung notwendiger Ressourcen und der Festlegung von Zuständigkeiten dienen. Solche Maßnahmen nehmen eine Querschnittsfunktion ein: Sie können in Bezug auf alle anderen Maßnahmen etabliert werden und präzisieren damit deren angestrebte Umsetzung in die Praxis.

Durch diese Einteilung entstehen fünf Maßnahmenkategorien:

- anlassbezogene Maßnahmen der Überwachung (Abschnitt 3.1),
- anlassbezogene Maßnahmen der Intervention (Abschnitt 3.2),
- allgemeine Maßnahmen der Überwachung (Abschnitt 3.3),
- allgemeine Maßnahmen der Intervention (Abschnitt 3.4) und
- grundlegende Maßnahmen (Abschnitt 3.5).

Tabelle 2 nennt Beispiele für diese Maßnahmenkategorien. Allerdings können einzelne Maßnahmen nicht immer eindeutig einem Typ zugeordnet werden, sodass unsere Kategorienbildung vornehmlich dazu dient, die Fülle der verschiedenen Maßnahmen übersichtlich und zugänglich darzustellen. So kann eine Maßnahme, etwa ein Treffen, in der Praxis verschiedenen Zwecken dienen und sowohl als Überwachung als auch als Intervention gelten. Ebenso enthalten auch die globalen Rahmenabkommen durchaus einen Mix verschiedener Maßnahmenkategorien.

Tabelle 2: Maßnahmenkategorien zur Umsetzung globaler Rahmenabkommen

	anlassbezogen	allgemein
Überwachung	Beispiel: • eine Anlaufstelle für individuelle oder kollektive Beschwerden einrichten	Beispiele: • einander in regelmäßigen Treffen informieren • Audits durchführen • Indikatoren zur Überprüfung definieren • extern über den Stand der Umsetzung berichten • Risiken analysieren
Intervention	Beispiele: • mehrstufige Beschwerdeverfahren einrichten • Schlichter*innen und Gerichte in Beschwerdeverfahren einbeziehen • das globale Rahmenabkommen aufkündigen • Zulieferer sanktionieren	Beispiele: • Beschäftigte, Zulieferer und Externe über das globale Rahmenabkommen informieren • Trainings für Management und Beschäftigte zu spezifischen Inhalten des globalen Rahmenabkommens durchführen • internationale Arbeitsstandards auf nationaler Ebene oder in der Branche fördern • Aktionspläne etablieren • Zulieferer bestärken, globale Rahmenabkommen umzusetzen • Zulieferer mit Blick auf globalen Rahmenabkommen selektieren • vertragliche Verpflichtung der Zulieferer auf das globale Rahmenabkommen
grundlegende Maßnahmen	• Zuständigkeiten für Überwachung und Intervention definieren • finanzielle Ressourcen bereitstellen	

Quelle: eigene Darstellung

In den folgenden Abschnitten beschreiben wir die verschiedenen Maßnahmenkategorien und führen jeweils ein Beispiel aus einem Vereinbarungstext an. Bei allen Maßnahmenkategorien haben wir überprüft, ob sie auch für die Lieferketten von multinationalen Unternehmen etabliert werden. Grundsätzlich lassen sich drei Arten unterscheiden, wie *Maßnahmen für Zulieferer* in den globalen Rahmenabkommen definiert werden:

- Erstens kann ein grundsätzlich auf das multinationale Unternehmen fokussiertes globales Rahmenabkommen eine Klausel enthalten, die besagt, dass das ganze Dokument neben dem multinationalen Unternehmen auch für Zulieferer gilt. Dies ist bei vier globalen Rahmenabkommen der Fall.
- Weiterhin wird in 88 globalen Rahmenabkommen die Gültigkeit einzelner Maßnahmen oder Textstellen für die Zulieferer benannt.
- Schließlich gibt es sieben globale Rahmenabkommen, die spezifisch für Zulieferer entwickelt wurden und ausschließlich für diese gelten.

Wann immer diese Arten von Maßnahmen auch für Zulieferer definiert werden, ist dies in den folgenden Abbildungen entsprechend gekennzeichnet (Abschnitte 3.1–3.5). Abschließend blicken wir auf die Verbreitung der Maßnahmen im Zeitverlauf (Abschnitt 3.6).

3.1 Anlassbezogene Überwachung der Einhaltung globaler Rahmenabkommen

Maßnahmen zur anlassbezogenen Überwachung globaler Rahmenabkommen bestehen vorwiegend darin, Anlaufstellen für Beschwerden einzurichten. Dabei können Beschwerden die Interpretation des globalen Rahmenabkommens und auch dessen Umsetzung betreffen. Als Anlaufstellen kann z. B. eine spezifische Kontaktperson angegeben sein oder eine Hotline, eine E-Mail-Adresse oder ein Beschwerdesystem eingerichtet werden. Die Anlaufstellen können auch für Einzelpersonen oder ausschließlich für lokale Arbeitnehmervertretungen und das lokale Management zugänglich sein. Darunter können auch Arbeitnehmer*innen bzw. deren Vertretung und das Management von Zulieferern fallen. Häufig wird festgeschrieben, dass die beschwerdeeinreichenden Personen durch ihre Meldung keine Nachteile haben dürfen.

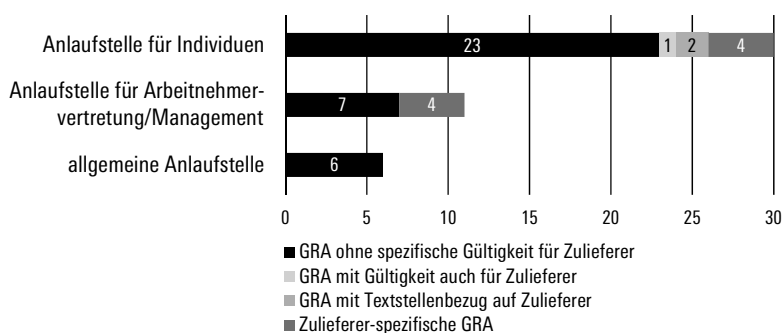
Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»In addition, all the workers and trade unions of the Siemens Gamesa Group and those of their suppliers, subcontractors and business partners will have the possibility to report any non-compliance with or violation of the provisions of this agreement via a whistleblowing system/hot-line [...]. Under no circumstances will such a reporting be detrimental to the worker and/or the trade union.«

Aus dem globalen Rahmenabkommen zwischen Siemens Gamesa und IndustriALL (2019, S. 10)

Lediglich 40 von 127 globalen Rahmenabkommen enthalten eine Aussage darüber, wie betroffene Akteur*innen einen wahrgenommenen Bruch des Abkommens offenlegen können. Demnach nutzt weniger als ein Drittel der Abkommen Maßnahmen der anlassbezogenen Überwachung. 30 dieser Abkommen gehen darauf ein, wie Individuen auf eine etwaige Verletzung aufmerksam machen können (siehe Abbildung 2). In elf Abkommen sind die Anlaufstellen nur kollektiven Arbeitnehmervertretungen und in manchen Fällen dem Management vorbehalten. In sechs Abkommen wird nicht genauer definiert, von wem der Beschwerdekanal genutzt werden kann (»allgemeine Anlaufstelle«).

Abbildung 2: Anzahl globaler Rahmenabkommen mit spezifischen Aussagen zur anlassbezogenen Überwachung (N = 127)



Quelle: eigene Darstellung

Nur in zwei globalen Rahmenabkommen mit Gültigkeit in multinationalen Unternehmen, also äußerst selten, wird die erwähnte Anlaufstelle für Individuen explizit für Betroffene bei Zulieferunternehmen geöffnet. Vier der Abkommen, die spezifisch für Zulieferer verhandelt wurden, erwähnen die Etablierung einer solchen Anlaufstelle. Es erscheint also eher unwahrscheinlich, dass Schwierigkeiten bei Zulieferern durch anlassbezogene Überwachung ans Licht kommen; zumindest haben Betroffene dort nicht explizit das Recht, diese Kanäle zu nutzen.

3.2 Anlassbezogene Interventionen

Bei einer anlassbezogenen Intervention durchläuft ein Beschwerdeverfahren im Falle eines Konfliktes verschiedene Verantwortungsebenen – etwa von der lokalen Ebene über nationale Arbeitnehmervertreter*innen bis zum globalen Gewerkschaftsverband –, bis eine Lösung gefunden wird. Dieser Prozess kann den Einbezug von Schlichtern (u. a. der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) und/oder von Gerichten umfassen. Kommt keine Einigung zustande, kann dies unter Umständen zur Beendigung des globalen Rahmenabkommens führen. Wenn globale Rahmenabkommen explizit anlassbezogene Interventionen im Hinblick auf Zulieferer erwähnen, wird meist erklärt, mit welchen Sanktionen (beispielsweise Abbruch der Geschäftsbeziehungen) ein betreffender Zulieferer rechnen muss.

Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»In case a local trade union affiliated to IndustriALL Global Union detects a potential breach regarding the enforcement of this Agreement within the Tchibo Non Food supply chain and its attempts to solve such breach have failed, it shall notify Tchibo and IndustriALL Global Union contact persons designated for such purposes. [...]

Tchibo shall in consultation with IndustriALL Global Union assess and investigate the potential breach and shall, where needed, directly address the Tchibo Non Food suppliers and producers. [...]

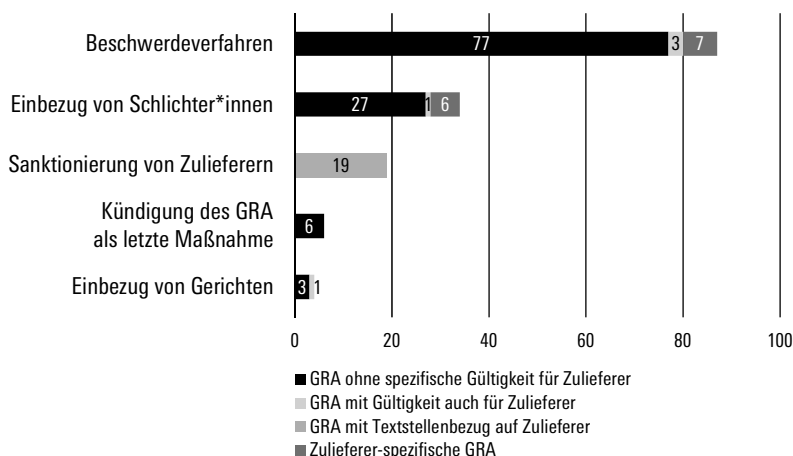
In case a breach regarding the enforcement of this Agreement has been confirmed, Tchibo and IndustriALL Global Union shall jointly develop and implement a remediation plan. [...]

In case the Parties are unable to reach a mutual solution that is appropriate to remedy the breach and satisfactorily to the Parties, the Parties shall agree to seek the assistance of the ILO for mediation and dispute settlement. The Parties shall agree to abide by the final recommendations of the ILO.«

Aus dem globalen Rahmenabkommen zwischen Tchibo und IndustriALL (2016, S. 3)

Ein Großteil der globalen Rahmenabkommen (87 von 127) enthält eine Aussage darüber, wie ein Beschwerdeverfahren abzulaufen hat (siehe Abbildung 3) – auch wenn die Detailliertheit der Ausführungen sehr unterschiedlich ausfällt, etwa was die genauen Zuständigkeiten oder den Zeitrahmen für verschiedene Verfahrensstufen angeht. Vergleichsweise selten ist der Einbezug von Schlichter*innen (34 Abkommen) oder Gerichten (4 Abkommen) und die Möglichkeit, dass das globale Rahmenabkommen gekündigt wird, sollte der Konflikt nicht gelöst werden (6 Abkommen).

Abbildung 3: Anzahl globaler Rahmenabkommen mit spezifischen Aussagen zu anlassbezogenen Interventionen (N = 127)



Quelle: eigene Darstellung

Auch die zulieferspezifischen globalen Rahmenabkommen enthalten Bestimmungen zu Beschwerdeverfahren (7 Abkommen) und zum Einbezug von Schlichter*innen (6 Abkommen). Weiterhin gibt es im Hinblick auf Zulieferer die spezifische Maßnahme, dass ein ungelöster Konflikt mit Zulieferunternehmen zur Beendigung der wirtschaftlichen Beziehungen führen kann – insgesamt 19 Vereinbarungstexte verweisen darauf. Ein Druckmittel also, das eher selten in den Texten zu finden ist, aber der Umsetzung globaler Rahmenabkommen im Rahmen der Lieferkette sicherlich mehr Gewicht verleihen kann, wenn die Zulieferer und deren Arbeitnehmer*innen darüber informiert sind.

3.3 Allgemeine Überwachung der Einhaltung globaler Rahmenabkommen

Bei einer allgemeinen Überwachung globaler Rahmenabkommen werden Prozesse etabliert, die systematisch und kontinuierlich Informationen über den Stand der Umsetzung der vereinbarten Inhalte erheben. Konkrete Maßnahmen der allgemeinen Überwachung können regelmäßige Treffen der Vertragsparteien sein, in denen Informationen ausgetauscht werden.

Alternativ oder ergänzend können Audits durchgeführt werden, in deren Rahmen die Einhaltung globaler Rahmenabkommen durch unternehmensinterne Einheiten, Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertretung oder Dritte systematisch aufgearbeitet wird, beispielsweise auf Grundlage von Fragebögen oder Vor-Ort-Besuchen. Hier wird in manchen globalen Rahmenabkommen auch von der Etablierung von Indikatoren gesprochen, die den Vergleich zwischen einzelnen Einheiten und über die Zeit hinweg ermöglichen.

Eine weitere Maßnahme – das Offenlegen der so erfassten Informationen zur Umsetzung des Abkommens durch Berichterstattung etwa im Jahres- oder Nachhaltigkeitsbericht eines Unternehmens – zählen wir als Beitrag zur allgemeinen Überwachung, da dies die Überwachung der Entwicklungen auch durch Dritte ermöglicht. Ein interessantes Element der allgemeinen Überwachung ist eine Risikoanalyse, die potenzielle Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen an Orten, über die keine konkreten Informationen vorliegen, oder in der Zukunft in den Blick nimmt.

Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»Danone and IUF agree to the establishment of joint monitoring of this Agreement in the Group companies. This monitoring shall consist of at least one annual special [sic] meeting of the IUF/Danone Steering Committee to analyse the following indicators which will be included in the annual report of financial and social indicators to all the CIC [Information and Consultation Committee] members:

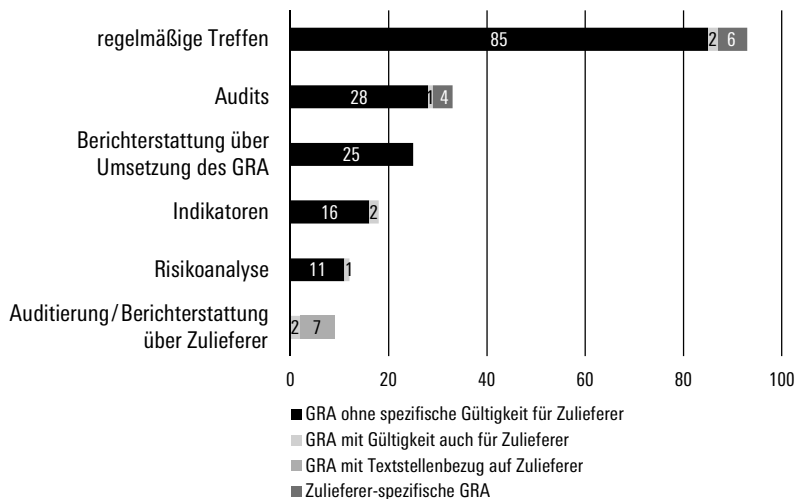
- Number of accidents per business;
- Accident frequency rate;
- Accident severity rate;
- Social welfare cover rate;
- Number of cases of occupational illness;
- Percentage of yearly appraisal interviews performed;
- Percentage of sites having a specific health, safety and working conditions body with staff representation;
- Percentage of sites having a medical monitoring unit.
- Number of companies having an agreement or plan on prevention of stress and psycho-social risks.

Best practices reported to the Steering Committee shall be the subject of a presentation to the C. I. C. Exchange of best practice among sites or companies, both at management and staff representative levels, shall be encouraged.«

Aus dem globalen Rahmenabkommen zwischen Danone und IUF (2011, S. 10)

Die meisten Vereinbarungstexte (103 von 127) enthalten Elemente der »allgemeinen Überwachung« in irgendeiner Form. Allerdings ist die meistgenannte Form der regelmäßige Austausch in Treffen (93 Abkommen; siehe Abbildung 4). Maßnahmen wie Auditierung (33 Abkommen), externe Berichterstattung (25 Abkommen), die Entwicklung von Indikatoren (18 Abkommen) oder eine gezielte Risikoanalyse, die zentral für vorbeugende Maßnahmen wäre (12 Abkommen), werden deutlich seltener genannt.

Abbildung 4: Anzahl globale Rahmenabkommen mit spezifischen Aussagen zur allgemeinen Überwachung (N=127)



Quelle: eigene Darstellung

Sechs der zulieferspezifischen Vereinbarungstexte gehen auf regelmäßige Treffen ein, vier benennen Audits als Maßnahmen. Eine Auditierung bzw. Berichterstattung über Zulieferer im Hinblick auf das globale Rahmenabkommen bzw. auf Arbeitsstandards wird nur in neun Abkommen explizit als Maßnahme angeführt. Es ist also davon auszugehen, dass die wenigsten multinationalen Unternehmen ein umfassendes Bild davon haben, inwiefern die im globalen Rahmenabkommen festgelegten Arbeitsstandards auch in ihren Lieferketten Anwendung finden.

3.4 Allgemeine Interventionen

Als Maßnahmen der Kategorie »allgemeine Intervention« zählen wir alles, was unternommen wird, um die Inhalte globaler Rahmenabkommen systematisch und kontinuierlich zu verwirklichen, und was nicht durch das Auftreten konkreter einzelner Verstöße ausgelöst wird. Hierunter fallen präventive Maßnahmen, die entweder flächendeckend und kontinuierlich

oder aber auf Basis einer Risikoanalyse an bestimmten Orten bzw. zu bestimmten Gelegenheiten durchgeführt werden.

Auch reaktive Maßnahmen können hier eingeordnet werden, wenn sie etwa eine programmatische Reaktion auf Verstöße darstellen, die im Rahmen der allgemeinen Überwachung festgestellt wurden – z. B. ein Bildungsprogramm für Kinder, die als Opfer von Kinderarbeit in multinationalen Unternehmen identifiziert wurden.

Ein Beispiel für eine allgemeine Intervention ist außerdem, wenn Management und Arbeitnehmer*innen – oder auch externe Akteur*innen – umfassend über die Rechte und Pflichten informiert werden, die im globalen Rahmenabkommen festgehalten sind. Hinsichtlich der Festlegungen zur internen Verbreitung globaler Rahmenabkommen in multinationalen Unternehmen unterscheiden sich die Vereinbarungstexte darin, ob der Text in die jeweilige Landessprache übersetzt wird oder welche Verbreitungs Kanäle genutzt werden (beispielsweise Intranet, E-Mail oder als Anlage zu Arbeitsverträgen).

Weitere allgemeine Interventionsmaßnahmen sind Trainingsprogramme für lokale Arbeitnehmervertretungen zu den Inhalten des globalen Rahmenabkommens. Auch das Bemühen darum, die Themen des globalen Rahmenabkommens im Kontext der gesamten Branche oder darüber hinausgehend zu fördern, um so auch die Umsetzung im eigenen multinationalen Unternehmen zu erleichtern, ist als allgemeine Intervention zu werten. Ein Beispiel hierfür ist das Engagement in Multi-Stakeholder-Initiativen.

Schließlich gibt es die Möglichkeit, Aktionspläne zu einzelnen Themen aufzustellen, die systematisch und kontinuierlich umgesetzt werden, beispielsweise zu Standards des Gesundheitsschutzes bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen, zur Förderung der Diversität in multinationalen Unternehmen oder zur Prävention sexueller Belästigung.

Einige dieser Maßnahmen werden auch mit Blick auf Zulieferer genutzt, etwa wenn Zulieferer über die Inhalte globaler Rahmenabkommen aufgeklärt und aktiv bei deren Erfüllung unterstützt werden, beispielsweise durch ein angebotenes Training. Zudem weist die Analyse der Vereinbarungstexte auf das Bestehen von Maßnahmen der allgemeinen Intervention hin, die spezifisch in der Zusammenarbeit mit Zulieferern etabliert werden können. Darunter fällt, die grundsätzliche Gültigkeit eines globalen Rahmenabkommens auch für Zulieferer festzulegen, die Auswahl der Zulieferer vor dem Hintergrund ihrer Erfüllung der Kriterien vorzunehmen und die Umsetzung von Arbeitsstandards in Zuliefererverträge aufzunehmen.

Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»The Group undertakes to develop and implement, at each subsidiary, a prevention and action programme to prevent these practices and behaviours [any forms of harassment or violence/sexist behaviour], and to rapidly deal with any situations reported.

Each subsidiary will take the necessary steps to prevent these situations and correct them, with particular attention paid to practices and harassment associated with gender. The entity will build awareness and train employees and managers both on the risks and the actions they can take to prevent and combat these practices and behaviours.«

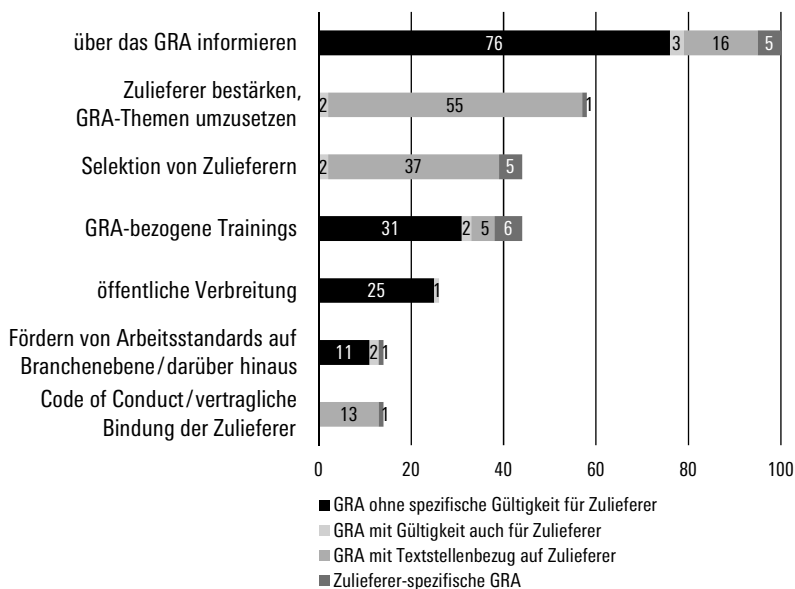
Aus dem globalen Rahmenabkommen zwischen Orange und UNI (2019, S. 18f.)

Der weitaus größte Teil der Vereinbarungstexte enthält Angaben darüber, dass direkt durch das globale Rahmenabkommen betroffene Personen über dieses zu informieren sind (100 Abkommen; siehe Abbildung 5). Seltener sind hingegen Angaben zur öffentlichen Verbreitung (26 Abkommen), die insofern wichtig sind, als diese Information betroffene Akteur*innen erst in die Lage versetzt, ihre Rechte auch einzufordern. Andere Maßnahmen wie die Bereitstellung von Trainings zum globalen Rahmenabkommen (44 Abkommen) oder das Engagement auf Branchenebene (14 Abkommen) sind ebenfalls seltener zu finden.

Interessanterweise werden, verglichen mit den anderen Maßnahmenkategorien, mit Blick auf die Zulieferer verhältnismäßig viele Aussagen getroffen. Immerhin 16 globale Rahmenabkommen, die ansonsten keine Gültigkeit für Zulieferer besitzen, legen explizit fest, dass auch Zulieferer über den Abschluss des Abkommens zu informieren sind. In insgesamt 58 Vereinbarungstexten sollen Zulieferer darin bestärkt werden, das globale Rahmenabkommen umzusetzen. 44 Abkommen halten fest, dass die Auswahl von Zulieferern mit Blick auf die Erfüllung der globalen Rahmenabkommen geschehen soll.

Während 33 Abkommen generelle Trainingsmaßnahmen in Bezug auf die globalen Rahmenabkommen vorsehen, sichern elf Abkommen Zulieferern explizit ein Training im Zusammenhang mit dem globalen Rahmenabkommen zu. Die vielleicht verbindlichste Maßnahme, nämlich dass die Erfüllung des Abkommens beispielsweise über einen »Supplier Code of Conduct« vertraglich festgehalten wird, ist demgegenüber jedoch nur in 14 Abkommen zu finden.

Abbildung 5: Anzahl globaler Rahmenabkommen mit spezifischen Aussagen zu allgemeinen Interventionen (N=127)



Quelle: eigene Darstellung

3.5 Grundlegende Maßnahmen

Bei sämtlichen Maßnahmen, egal welcher Kategorie, muss früher oder später geklärt werden, wer für die Durchführung zuständig ist und wer die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellt. Die Zuständigkeit kann beispielsweise beim Management des Unternehmens auf lokaler Ebene oder beim Konzernmanagement angesiedelt sein. Ebenso können Arbeitnehmervertreter*innen auf lokaler oder internationaler Ebene für verschiedene Maßnahmen zuständig sein. Auch kann die Zuständigkeit verschiedenen Akteur*innen gemeinsam zugeschrieben werden. In seltenen Fällen werden auch die Rollen von Dritten, z.B. von Expert*innen, Nichtregierungsorganisationen, Mediator*innen oder Gerichten erwähnt.

Manche globalen Rahmenabkommen beschreiben genauer als andere, wie und von wem die Zuständigkeiten wahrzunehmen sind, etwa von spe-

zifischen Unternehmensabteilungen, dem Europäischen Betriebsrat (EWC) oder dem Weltbetriebsrat (WWC).

Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»Responsibility for their implementation lies with the senior management of the respective divisions, regional subsidiaries and company locations.«

Aus dem globalen Rahmenabkommen zwischen Bosch und IMF (2004, S. 3)

Beispiel aus den Vereinbarungstexten

»The Panel's annual meeting shall be convened in one of the Group's sites chosen by the parties to this agreement in the first quarter of the year. Solvay shall pay traveling and accommodation expenses incurred by the members of the Panel in addition to those related to the organization of meetings.«

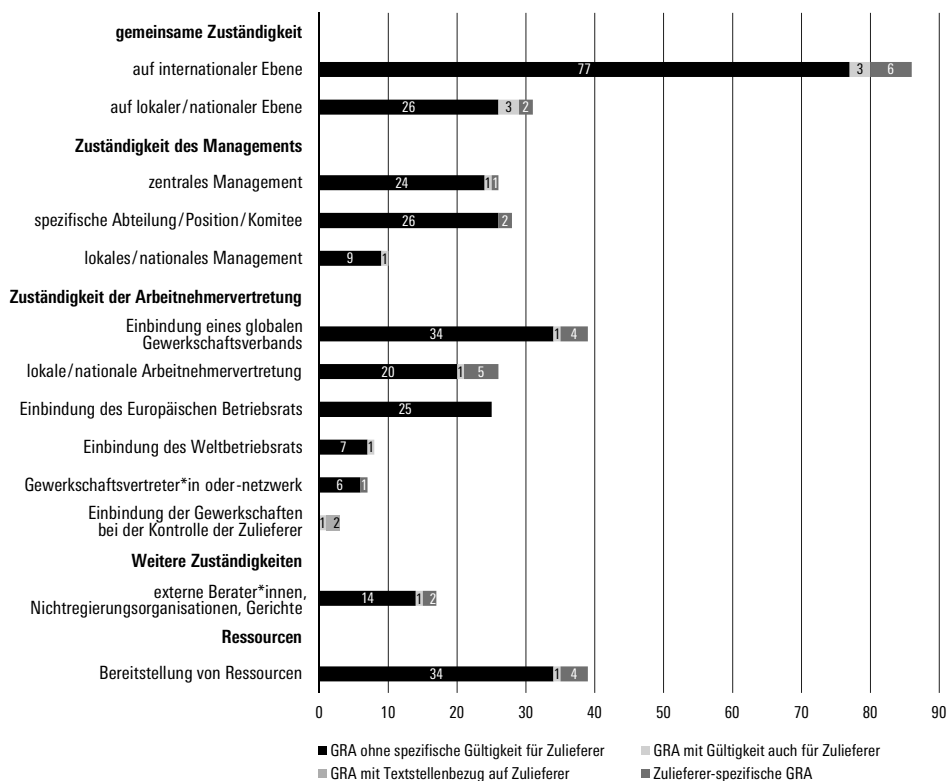
Aus dem globalem Rahmenabkommen zwischen Solvay und IndustriALL (2017, S. 16)

Fast alle globalen Rahmenabkommen (114 von 127) benennen Zuständigkeiten für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen, und immerhin 39 globale Rahmenabkommen treffen Aussagen darüber, wer die Kosten für Überwachung und Interventionen übernimmt (siehe Abbildung 6). Bei beidem ist zu beachten, dass die Aussagen meist nicht alle Kategorien von Überwachung und Intervention abdecken, sondern auf einzelne Aspekte begrenzt bleiben.

Was die Verteilung von Zuständigkeiten angeht, scheint die gemeinsame Verantwortung von Arbeitnehmervertreter*innen und Management am häufigsten betont zu werden (bei 31 Abkommen auf lokaler Ebene, bei 86 auf internationaler Ebene).

Auch die Beschäftigtenseite ist auf verschiedene Art und Weise für die Umsetzung von Maßnahmen zuständig: 26 Abkommen sehen explizit lokale Arbeitnehmervertreter*innen in der Verantwortung; sieben erwähnen einen Koordinator bzw. eine Koordinatorin, der/die verschiedene Organisationen vertritt, oder sprechen sich für die Gründung eines Gewerkschaftsnetzwerks zur Umsetzung aus; 39 weisen dem federführenden globalen Gewerkschaftsverband spezifische Zuständigkeiten zu, während andere

Abbildung 6: Anzahl globaler Rahmenabkommen mit spezifischen Aussagen zu grundlegenden Maßnahmen (N = 127)



Quelle: eigene Darstellung

sich auf den Europäischen Betriebsrat (25 Abkommen) oder Weltbetriebsrat (8 Abkommen) beziehen.

Ebenso wird dem lokalen Management (10 Abkommen) und dem internationalen Management (26 Abkommen) eine Zuständigkeit zugeschrieben. Dabei spezifizieren immerhin 28 globale Rahmenabkommen, welche Position, welche Abteilung oder welches Komitee für die Umsetzung zuständig ist. Externe Parteien werden hingegen sehr selten in die Umsetzung einbezogen (17 Abkommen).

Mit Blick auf die Zulieferer gestaltet sich die Verteilung der Zuständigkeiten ähnlich wie innerhalb der multinationalen Unternehmen – allerdings fällt auf, dass die zulieferspezifischen globalen Rahmenabkommen die Beteiligung von lokalem Management, Europäischem oder Weltbetriebsrat nicht aufgreifen. In drei allgemeingültigen Vereinbarungstexten sind Gewerkschaften explizit in die Umsetzung der Abkommen in der Lieferkette einbezogen.

3.6 Entwicklung der Vereinbarungsinhalte zu Überwachung und Intervention im Zeitverlauf

Wie wir in Abschnitt 2 gezeigt haben, hat die Zahl der abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Aber nicht nur die quantitative Verbreitung, sondern auch die Ausgestaltung der Vereinbarungsinhalte hinsichtlich Überwachung und Intervention ist von Bedeutung, um die Entwicklung der globalen Rahmenabkommen insgesamt zu beurteilen.

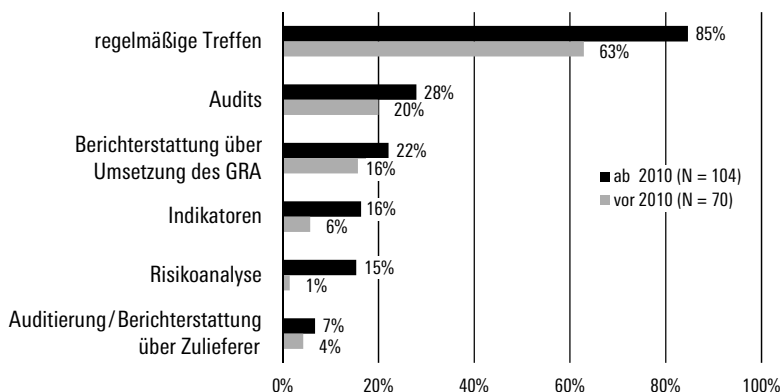
Daher haben wir unseren Analysefokus in einem weiteren Schritt erweitert und die Vereinbarungstexte aller bislang abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen herangezogen, die uns vorlagen ($n=174$). Wir haben die Abkommen, die vor dem Jahr 2010 unterzeichnet wurden ($n=70$), mit denjenigen verglichen, die 2010 oder später abgeschlossen wurden ($n=104$). Das Jahr 2010 wurde als Vergleichsmarke gewählt, da ab diesem Jahr eine neue quantitative Dynamik zu verzeichnen ist, sodass sich ein Vergleich zwischen der ersten Entwicklungsphase von globalen Rahmenabkommen mit dieser zweiten Entwicklungsphase anbietet.

Deutlich wird, dass im Zeitverlauf die Zahl von globalen Rahmenabkommen und von Abkommen, die in Gänze neben dem multinationalen Unternehmen auch für die Zulieferer gelten, ansteigt. Bis auf jeweils eine Ausnahme sind diese Abkommen erst 2010 oder später abgeschlossen worden. Die Gesamtzahl solcher Vereinbarungen bleibt aber insgesamt begrenzt.

Bei genauerer Betrachtung der Inhalte zeigt sich außerdem, dass der Anteil globaler Rahmenabkommen steigt, die Maßnahmen zur Überwachung und Intervention enthalten. Bei den Maßnahmen zur *anlassbezogenen Überwachung* enthalten nur gut 15 Prozent der vor 2010 abgeschlossenen Rahmenabkommen Vorgaben zur Einrichtung von Anlaufstellen bei Konflikten, während der Anteil bei den ab 2010 abgeschlossenen Abkommen mit über 30 Prozent mehr als doppelt so hoch liegt.

Bei den später abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen sind auch deutlich häufiger Maßnahmen zur *allgemeinen Überwachung* vorgesehen. Insbesondere der Austausch in regelmäßigen Treffen ist zu einer fest etablierten Maßnahme geworden, die rund 85 Prozent der ab 2010 abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen vorsehen (siehe Abbildung 7). Die Verbreitung weiterer Maßnahmen wie der Entwicklung von Indikatoren (16 Prozent) oder einer Risikoanalyse (15 Prozent) hat ebenfalls zugenommen, allerdings werden diese Maßnahmen weiterhin nur bei einer Minderheit der Abkommen erwähnt.

Abbildung 7: Anteil globaler Rahmenabkommen mit Maßnahmen zur allgemeinen Überwachung

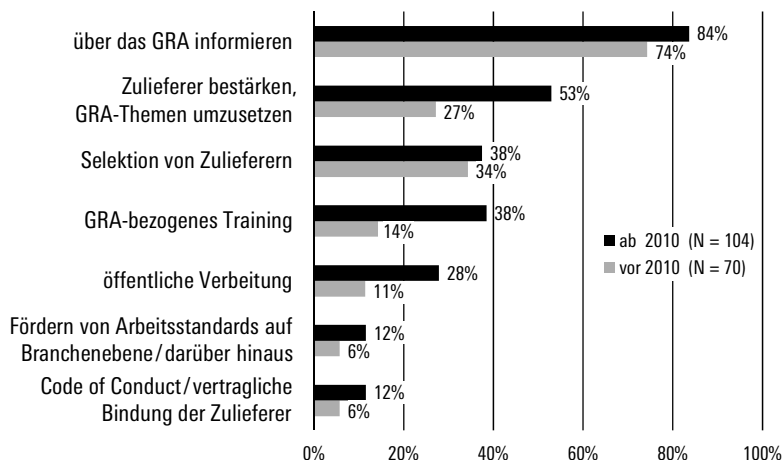


Quelle: eigene Darstellung

Eine vergleichbare Tendenz zeigt sich auch hinsichtlich der Maßnahmen zur Intervention. So finden sich zum einen bei den später abgeschlossenen Vereinbarungen deutlich häufiger Angaben zu einem Beschwerdeverfahren; zum anderen zeigt sich, dass sich die Vorgaben zur internen Verbreitung globaler Rahmenabkommen in multinationalen Unternehmen fest etabliert haben; rund 84 Prozent der Abkommen, die ab 2010 abgeschlossen wurden, enthalten Vorgaben dazu (siehe Abbildung 8).

Auch die Benennung von Trainingsmaßnahmen findet sich in den jüngeren Vereinbarungen deutlich häufiger. Außerdem steigt im Zeitverlauf der Anteil von Vereinbarungen, die die Vorgabe enthalten, dass auch Zulie-

Abbildung 8: Anteil globaler Rahmenabkommen mit Maßnahmen zur allgemeinen Intervention



Quelle: eigene Darstellung

ferer über das globale Rahmenabkommen informiert und zur Einhaltung internationaler Arbeitsstandards aufgerufen werden (53 Prozent ab 2010 im Vergleich zu 27 Prozent davor). Weitergehende Maßnahmen wie eine vertragliche Bindung von Zulieferern nehmen zwar zu, verbleiben aber insgesamt auf einem niedrigen Niveau.

4. Fazit

Unsere Analyse zeigt, dass die Zahl der abgeschlossenen globalen Rahmenabkommen zwar zunimmt, aber insgesamt gering bleibt. Die meisten der unterzeichnenden multinationalen Unternehmen stammen aus Europa. Nach wie vor gilt, dass multinationale Unternehmen mit Sitz außerhalb Europas selten bereit sind, als Verhandlungspartner für ein Rahmenabkommen zur Verfügung zu stehen. Außerdem werden neue globale Rahmenabkommen auch in multinationalen Unternehmen abgeschlossen, die schon vorher ein Abkommen unterzeichnet hatten. Die Zunahme der Zahl der Vereinbarungstexte in den letzten Jahren ist also auch darauf zurück-

zuführen, dass manche multinationalen Unternehmen mehrere globale Rahmenabkommen abschließen.

Was die inhaltliche Entwicklung der globalen Rahmenabkommen angeht, verdeutlicht unsere Analyse, dass die Vereinbarungstexte eine Fülle von Maßnahmen zur Umsetzung der benannten Arbeitsstandards enthalten. Die Prozessnormen – also Regelungen darüber, wie die Inhalte der Vereinbarungen konkret umgesetzt werden und wie dies überprüft wird – wurden im Zeitverlauf immer häufiger und detaillierter in den Abkommen verankert. Durch die Etablierung solcher Prozessnormen verbessert sich die Qualität globaler Rahmenabkommen als Instrument zur Governance von Arbeitsstandards in multinationalen Unternehmen, denn es werden nicht nur Arbeitsstandards benannt, sondern auch beschrieben, wie ihre Einhaltung in den Unternehmen sichergestellt wird.

Nichtsdestotrotz besteht bei der Verbreitung der identifizierten Umsetzungsmaßnahmen noch ein deutliches Entwicklungspotenzial. Insbesondere Maßnahmen, die eine stärkere Verpflichtung der multinationalen Unternehmen bedeuten, finden nur selten Erwähnung. Hierzu zählen etwa die Verpflichtung, sich dem Schiedsspruch hinzugezogener Mediator*innen oder Gerichte zu beugen, oder die Benennung von Konsequenzen für das multinationale Unternehmen selbst, wenn in der Lieferkette Verstöße gegen das globale Rahmenabkommen auftreten.

Mit Blick auf die in diesem Band im Fokus stehende Frage, wie die Stimme der Beschäftigten im Rahmen der Sicherung sozialer Standards berücksichtigt werden kann, stellen globale Rahmenabkommen ein wichtiges Instrument dar – handelt es sich doch um bilaterale Vereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden, die demnach schon ihrem Grundprinzip nach kollektive Interessenvertretungsakteure mit einbeziehen.

Damit unterscheiden sich globale Rahmenabkommen sowohl von unternehmensseitigen Initiativen und Aktivitäten als auch von Lieferkettengesetzen, die einen solchen Einbezug der Arbeitnehmerseite in die Umsetzung und Überwachung in der Regel nicht explizit vorsehen (siehe den Beitrag von Emons/Fulda/Klengel in diesem Band). Unsere Analyse der Vereinbarungstexte unterstreicht, dass Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter*innen nicht nur beim Abschluss solcher Vereinbarungen von Bedeutung sind, sondern auch eine aktive Rolle für die Umsetzung in die Praxis spielen.

Es zeigt sich, dass globale Rahmenabkommen dazu beitragen, die Rolle der Arbeitnehmer*innen im Kontext transnationaler Arbeitsbeziehungen zu definieren. So sind Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter*innen gemeinsam mit dem Management vor Ort oder am Stammsitz des multinationalen Unternehmens in die Umsetzung vieler Maßnahmen eingebunden, beispielsweise im Rahmen von gemeinsamen regelmäßigen Treffen zur Überwachung der globalen Rahmenabkommen.

Damit legen die Abkommen – zumindest dem Wortlaut nach – einen Grundstein für den transnationalen sozialen Dialog innerhalb multinationaler Unternehmen. Auch die direkte Beteiligung von Arbeitnehmer*innen wird ermöglicht, wenn auch in begrenztem Umfang. Diese haben durch die Einrichtung von Anlaufstellen, die in einigen Vereinbarungen genannt sind, eine Möglichkeit, Verstöße gegen die vereinbarten Rechte zu melden.

Auffällig ist, dass sich globale Rahmenabkommen selten auf die gesamte Lieferkette erstrecken. Eine neue Entwicklung sind zwar Abkommen von Leitunternehmen (beispielsweise in der Bekleidungsindustrie) als Instrument zur Regulierung von Arbeitsstandards in ihren globalen Lieferketten – in solchen Fällen gelten die Abkommen auch für Zulieferer oder globale Rahmenabkommen werden ausdrücklich für Zuliefererunternehmen entwickelt. Aber globale Rahmenabkommen, die in Gänze für Zulieferer gelten, bleiben bislang die Ausnahme.

Allerdings ist eine Zunahme von Vereinbarungstexten zu erkennen, die sich mit Blick auf einzelne Maßnahmen explizit auf Zulieferer beziehen. Meist sehen solche Bestimmungen vor, dass auch Zulieferer über das globale Rahmenabkommen zu informieren sind; gelegentlich sind auch Maßnahmen zur Unterstützung von Zulieferern bei der Umsetzung von Arbeitsstandards, beispielsweise durch Trainingsmaßnahmen, zu finden.

Außerdem gibt es einige Maßnahmen, die ausschließlich für Zulieferer gelten, wie etwa die Aufforderung, eine Erklärung über die Einhaltung bestimmter Arbeitsstandards abzugeben, oder die von dieser Einhaltung abhängige Auswahl von Zulieferern. Diese Form der Erwähnung von Zulieferern bleibt aber punktuell und vage hinsichtlich der Konsequenzen. Die Beteiligung von Arbeitnehmer*innen in der Lieferkette bzw. deren Vertretungen wird kaum geregelt.

Insgesamt zeigen diese Entwicklungen, dass globale Gewerkschaftsverbände und multinationale Unternehmen erste Ansätze entwickelt haben, um das Instrument globaler Rahmenabkommen für die Umsetzung von Arbeits-

standards in globalen Lieferketten zu nutzen und die Einhaltung zu überprüfen. Allerdings bestehen zwei Herausforderungen für Gewerkschaften:

Erstens bleibt unklar, inwieweit die entwickelten Maßnahmen tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden, denn eine Verankerung in den Texten bedeutet noch nicht, dass die Maßnahmen auch »gelebt« werden. Beispielsweise bleibt unklar, ob die beschriebenen regelmäßigen Treffen zur Überwachung der Abkommen in der Praxis durchgeführt werden. Ebenso geht aus unserer Analyse nicht hervor, ob Arbeitnehmer*innen ihre Rechte tatsächlich kennen und bei Verstößen die benannten Anlaufstellen aufsuchen. Weitere Forschung kann die Umsetzungspraxis verstärkt in den Blick nehmen.

Zweitens zeigt unsere Analyse, dass globale Rahmenabkommen nur in einer Nische existieren, die nicht deutlich größer wird. Ein Ansatzpunkt, um die Verbreitung zu fördern, wäre es, bei der Weiterentwicklung des Lieferkettengesetzes eine sogenannte offene Verfahrensregulation einzuführen, die den Abschluss von globalen Rahmenabkommen verbindlich macht. Dies würde zugleich dazu beitragen, die Stimme der Beschäftigten dauerhaft in der Umsetzung des Lieferkettengesetzes verankern.

Literatur

- 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.
- Bosch/IMF – Robert Bosch GmbH/International Metalworkers' Federation (2004): Basic principles of social responsibility at Bosch, www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Bosch/bosch-gfa-english.pdf (Abruf am 31.10.2022).
- Danone/IUF (2011): Agreement on health, safety, working conditions and stress, www.iuf.org/wp-content/uploads/2020/12/8-2011-IUF-Danone-Agreement-on-Health-Safety-Working-Conditions-and-Stress.pdf (Abruf am 31.10.2022).
- Dehnen, Veronika (2014): Grenzüberschreitende Verhandlungen. Wie Akteursdynamiken und institutionelle Umwelten Internationale Rahmenvereinbarungen beeinflussen, Frankfurt am Main: Campus.
- 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/Stewis, 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.
- Hadwiger, Felix (2018): Contracting international employee participation. *Global framework agreements*, Cham: Springer.
- Orange/UNI Global Union (2019): Global agreement on workplace gender equality within the Orange group, https://uniglobalunion.org/wp-content/uploads/orange_-_uni_global_agreement_on_workplace_gender_equality.pdf (Abruf am 31.10.2022).
- Papadakis, Konstantinos (Hrsg.) (2011): *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, Houndmills: ILO & Palgrave Macmillan.
- 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.
- Schömann, Isabelle/Sobczak, André/Voss, Eckard/Wilke, Peter (2008): *Codes of conduct and international framework agreements. New forms of governance at company level*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Siemens Gamesa Renewable Energy/IndustriALL Global Union (2019): *Global Framework Agreement on Social Responsibility*, www.industrialall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Siemens_Gamesa/4105_001.pdf (Abruf am 11.10.2022).
- Solvay Group/IndustriALL Global Union (2017): *Global Framework Agreement on social responsibility and sustainable development*, www.solvay.com/sites/g/files/srpend221/files/2018-07/2017-csr-agreement-between-solvay-and-industrial-en.pdf (Abruf am 31.10.2022).
- Tchibo GmbH/IndustriALL Global Union (2016): *Global Framework Agreement on the implementation of international labour standards throughout the Tchibo non food supply chain*, www.industrialall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Tchibo/tchibo_gfa2016_eng.pdf (Abruf am 31.10.2022).
- 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.