

9 Globale Rahmenvereinbarungen als Instrument gewerkschaftlicher Politik

Die UN-Leitprinzipien und globale Rahmenvereinbarungen dienen dem Schutz von Arbeitnehmer- und Menschenrechten weltweit und spezifizieren die Pflichten von Unternehmen zur Einhaltung dieser Rechte unabhängig von staatlichen Grenzen und Rechtssystemen. Insbesondere dienen beide Instrumente der Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten entlang der globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten von transnationalen Unternehmen. Während sich die UN-Leitprinzipien an alle Unternehmen weltweit richten und allgemeine Verantwortlichkeiten für diese formulieren, stellen globale Rahmenvereinbarungen verhandelte Vereinbarungen zwischen globalen Gewerkschaftsverbänden und einzelnen transnationalen Unternehmen dar.

Globale Rahmenvereinbarungen sind ein Instrument, das Gewerkschaften nutzen, um weltweit geltende Mindeststandards in einem Unternehmen zu vereinbaren. Die Vereinbarungen können helfen, Stärken von – vor allem europäischen – Gewerkschaften in einzelnen transnationalen Unternehmen für Gewerkschaften und Beschäftigte in Ländern mit häufigen Arbeitnehmer- und Menschenrechtsverletzungen nutzbar zu machen. Internationale Gewerkschaftsverbände versuchen, mit globalen Rahmenvereinbarungen insbesondere die Arbeitnehmer- und Menschenrechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen weltweit umzusetzen und zu schützen. Ein weiteres Ziel ist der Aufbau von weltweit vernetzten Vertretungsstrukturen. Globale Rahmenvereinbarungen bieten einen Ansatz zum Aufbau und zur Institutionalisierung einer transnationalen Arena der Arbeitnehmerbeziehungen. In Hinblick auf die UN-Leitprinzipien können die durch globale Rahmenvereinbarungen geschaffenen Beschwerdemechanismen und Konsultationsprozesse zwischen Management

und Arbeitnehmervertretern Unternehmen dabei unterstützen, ihre Sorgfaltspflicht zur Vermeidung von Verstößen gegen die Menschenrechte zu erfüllen, und einen Zugang zur Wiedergutmachung eröffnen.

9.1 Globale Rahmenvereinbarungen

Globale Rahmenvereinbarungen (GFAs), früher auch als internationale Rahmenvereinbarungen (IFAs) bezeichnet, werden zwischen globalen Gewerkschaftsverbänden und dem Management transnationaler Unternehmen abgeschlossen, verfügen über einen weltweiten Geltungsbereich und beinhalten mindestens einen Verweis auf die ILO-Kernarbeitsnormen (Fichter/Helfen/Sydow 2011, S. 73). Die Ausbreitung globaler Rahmenvereinbarungen begann nach einem Kongress des Internationalen Metallgewerkschaftsbundes (IMB) im Jahr 1997. Auf diesem Kongress wurde ein Aktionsprogramm verabschiedet, das das Ziel verfolgt, Vereinbarungen in Konzernen zu fördern, die die Arbeitnehmerrechte zu einem Teil des Dialogs zwischen Arbeitnehmern und Management machen. Viele Gewerkschaften haben daraufhin Vorlagen erarbeitet, nach denen globale Rahmenvereinbarungen bestimmte Mindestanforderungen erfüllen müssen. Hierzu gehören z. B. eine weltweite Gültigkeit, die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, Zuliefererklauseln und Umsetzungsvorschriften. Viele globale Rahmenvereinbarungen beinhalten über die Kernarbeitsnormen hinaus Anforderungen in den Bereichen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, gerechter Lohn, Weiterbildung, Umwelt sowie Unternehmensumstrukturierung. Nahezu die Hälfte der Vereinbarungen verfügt außerdem über Klauseln zu Arbeitszeiten und Überstunden (Müller/Platzer/Rüb 2008, S. 7).

Exkurs: Europäische Rahmenvereinbarungen

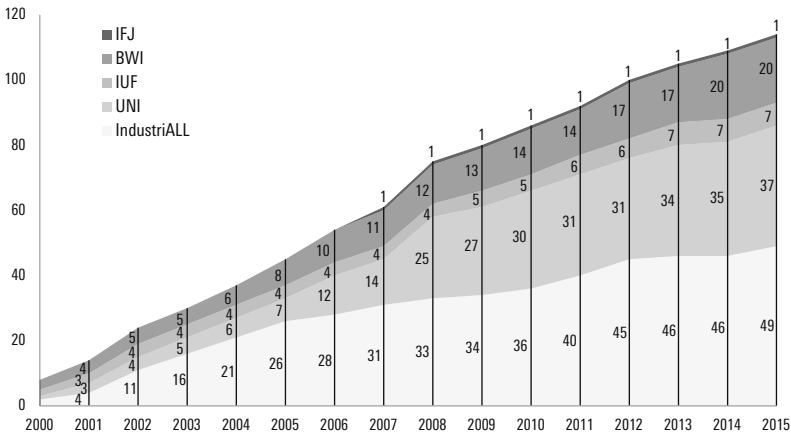
Globale Rahmenvereinbarungen sind von Europäischen Rahmenvereinbarungen (ERVs) abzugrenzen, die ausschließlich von europäischen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden und sich in ihrem Geltungsbereich auf Europa beschränken. Im Vergleich zu globalen Rahmenvereinbarungen werden Europäische Rahmenvereinbarungen häufiger in Kooperation mit oder sogar allein durch europäische Betriebsräte abgeschlossen und weisen ein breiteres Feld an möglichen Re-

gelungsschwerpunkten sowie eine höhere Regelungstiefe auf (Rehfeld 2015, S. 29). Ein Großteil der Europäischen Rahmenvereinbarungen bezieht sich auf Restrukturierungsmaßnahmen (Rehfeld 2015, S. 35). Während globale Rahmenvereinbarungen zwingend zumindest die ILO-Kernarbeitsnormen enthalten, gibt es keine spezifischen Mindestanforderungen an die Regelungsinhalte einer Europäischen Rahmenvereinbarung. Aus diesem Grund kommt den Europäischen Rahmenvereinbarungen im Vergleich zu den globalen Rahmenvereinbarungen im internationalen Menschenrechtsschutz eine geringere Bedeutung zu.

Die Zahl abgeschlossener globaler Rahmenvereinbarungen ist seit der Jahrtausendwende kontinuierlich gestiegen (Abbildung 1). Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 114 Unternehmen identifiziert, die eine solche Vereinbarung abgeschlossen haben, die den Anforderungen der obigen Definition entspricht. Zu beobachten ist eine Konzentration auf europäische Unternehmen sowie bestimmte Gewerkschaftsverbände. Mehr als 75 Prozent der Vereinbarungen wurden von den Verbänden *IndustriALL* und *UNI Global Union* abgeschlossen.

Auf Unternehmensseite sind insbesondere Akteure in der Konzernzentrale bei der Aushandlung und am Abschluss von globalen Rahmenvereinbarungen beteiligt. Von einer Beteiligung durch Vertreter des Managements aus nationalen oder lokalen Niederlassungen wird nur selten berichtet. Unterzeichner der Vereinbarung ist zumeist der CEO des Unternehmens; teilweise zusammen mit dem leitenden Vorstand des Bereichs *Human Resources* oder Bereichsleitern einzelner Tochtergesellschaften (International Training Centre ILO 2010). Globale Rahmenvereinbarungen werden vorrangig von Unternehmen unterzeichnet, die aus Frankreich, Deutschland, Spanien und den skandinavischen Ländern stammen. Abbildung 2 zeigt die Herkunftsländer der Unternehmen, die eine globale Rahmenvereinbarung abgeschlossen haben. Globale Rahmenvereinbarungen werden insbesondere von sehr großen transnationalen Unternehmen unterzeichnet. Im Zeitraum 2009 bis Januar 2016 haben 59 Unternehmen eine globale Rahmenvereinbarung neu unterzeichnet oder eine bestehende Vereinbarung erneuert. Von diesen 59 Unternehmen beschäftigen 27 mehr als 50.000 Arbeitnehmer und hiervon 17 mehr als 100.000 Arbeitnehmer.

Abb. 1: Entwicklung globaler Rahmenvereinbarungen von 2000 bis Dezember 2015



Anmerkung: n = 114

Quelle: eigene aktualisierte Darstellung basierend auf Hadwiger 2015a, S. 77.

IFJ = International Federation of Journalists (Internationale Journalisten-Föderation); BWI = Building and Wood Workers' International (Bau- und Holzarbeiter Internationale, BHI); IUF = International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (Internationale Gewerkschaft der Nahrungsmittelarbeiter); UNI = UNI Global Union; IndustriALL = IndustriALL Global Union.

Abb. 2: Globale Rahmenvereinbarungen nach Herkunftsländern der Unternehmen



Anmerkung: n = 114

Quelle: eigene aktualisierte Darstellung basierend auf Hadwiger 2015a, S. 78.

9.1.1 Literaturübersicht:

Chancen und Grenzen globaler Rahmenvereinbarungen

Globale Rahmenvereinbarungen wurden in den letzten Jahren in einer ganzen Reihe von Publikationen analysiert, sodass nur eine selektive Auswahl der vorhandenen Publikationen vorgestellt werden kann. In dem Projekt »Organization and Regulation of Employment Relations in Transnational Production and Supply Networks« von Fichter und Sydow wurden die Rahmenvereinbarungen selbst untersucht, die Interessen der Akteure, eine Vereinbarung abzuschließen, und die Bedingungen, unter denen die Vereinbarungen zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und -beziehungen in transnationalen Unternehmen und den von ihnen organisierten Wertschöpfungsprozessen beitragen. Aus dem Projekt resultierte eine Vielzahl von Publikationen mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen (Fichter/Helfen/Sydow 2011a; Fichter/Helfen/Sydow 2011b; Helfen/Fichter/Sydow 2012; Helfen/Fichter 2013).¹ Insbesondere gehören die Publikationen hervorgehoben, die sich vertieft mit der Umsetzung von globalen Rahmenvereinbarungen in Indien (Gartenberg/Bandekar 2011), den USA (Fichter/Dimitris 2013), der Türkei (Fichter/Sayim/Agtas 2013) und Brasilien (Arruada et al. 2012) auseinandersetzen. Insbesondere in Hinblick auf US-amerikanische Standorte wird von Schwierigkeiten bei der Aushandlung von Neutralitätsklauseln berichtet, die gewerkschaftliche Organisationsbemühungen schützen sollen (Fichter/Dimitris 2013).

Insgesamt kam die Studie zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die globalen Rahmenvereinbarungen in den jeweiligen Unternehmen weitgehend unbekannt sind. Wenn die geschlossenen Abkommen lokalen Arbeitnehmersvertretern bekannt waren, fehlte häufig ein Verständnis, wie die Vereinbarungen konkret genutzt werden können. Allerdings legen erfolgreiche Beispiele nahe, dass eine gute Formulierung der Rahmenvereinbarungen, geeignete Kommunikationspraktiken, Bildungsmaßnahmen oder Trainings- und Verfahrenspraktiken, die die Einführung von Routinen, Regeln und Prozeduren festlegen, positive Effekte erzielen können.

1 | Für eine Übersicht über alle Publikationen im Rahmen des Projektes für die Hans-Böckler-Stiftung siehe: <http://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=S-2008-141-2%20F#projektbeschreibung#projektbeschreibung> (Abruf am 20.1.2016).

Sydow et al. identifizieren auf Grundlage der oben aufgeführten Fallstudien »good practice«-Beispiele zur erfolgreichen Implementierung von globalen Rahmenvereinbarungen. Die Autoren geben eine Übersicht über einzelne Implementierungsmaßnahmen, die von Unternehmen, globalen Gewerkschaftsverbänden oder von beiden Akteuren gemeinsam ergriffen werden können (Sydow et al. 2014, S. 496). Darüber hinaus wird betont, dass eine Einbindung von lokalen Arbeitnehmervertretern in den Aushandlungsprozess, den Implementierungsprozess und die Überwachung der Vereinbarung notwendige Voraussetzung für einen erfolgreichen Schutz von Arbeitnehmerrechten durch globale Rahmenvereinbarungen sind.

Müller, Platzer und Rüb, die in ihrer Publikation »Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik« globale Rahmenvereinbarungen inhaltlich näher untersuchen, stellen fest, dass sich die Vereinbarungen im Allgemeinen – wie auch entsprechende gewerkschaftliche Vorlagen vorsehen – auf die internationalen Arbeitnehmerrechte, insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen stützen (Müller/Platzer/Rüb 2008). Hinzu kommen in der Regel Vorgaben für einen Mechanismus, mit dem die Umsetzung der Vereinbarung in den Unternehmen überprüft werden kann.

Platzer und Rüb (2014) setzen sich mit der Frage auseinander, welchen Einfluss globale Rahmenvereinbarungen für den Schutz von Menschenrechten haben können. Zur Beantwortung nutzen die Autoren eine Textanalyse abgeschlossener globaler Rahmenvereinbarungen, Sekundärliteratur und eine Metaauswertung vorhandener Fallstudien. Sie kommen zu dem Fazit, dass globale Rahmenvereinbarungen grundsätzlich den Menschenrechtsschutz im Unternehmen positiv unterstützen können. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass die empirische Erfassung der Wirkungsweise von globalen Rahmenvereinbarungen noch keine abschließende Antwort auf diese Frage erlaube (Platzer/Rüb 2014, S. 16). Insbesondere aufgrund der begrenzten Anzahl an Vereinbarungen könnten diese allenfalls eine ergänzende Funktion übernehmen und keine politische oder gesetzliche Regulierung zum Schutz sozialer Menschenrechte ersetzen (Platzer/Rüb 2014, S. 17).

Aus juristischer Sicht argumentiert Däubler (2011), dass der Diskussion um die rechtliche Bedeutung von globalen Rahmenvereinbarungen keine zu große Bedeutung beigemessen werden sollte, weil die Einhaltung

der darin enthaltenen Vorschriften eher aufgrund von wirtschaftlichen Anreizen als von rechtlichen Sanktionen zu erwarten sei. Bislang wurde auch noch kein Versuch unternommen, Ansprüche aus globalen Rahmenvereinbarungen gerichtlich geltend zu machen (Zimmer 2013, S. 253). Zimmer (2013) und Fornasier (2015) betonen jedoch, dass zumindest auf europäischer Ebene aufgrund der zunehmenden technischen Komplexität von Europäischen Rahmenvereinbarungen durchsetzbare Rechte und eine rechtliche Verbindlichkeit der Vereinbarungen immer notwendiger werden.

Hammer (2005) untersucht 38 globale Rahmenvereinbarungen, die bis Juni 2005 abgeschlossen wurden, und führt eine Unterscheidung zwischen »bargaining agreements« in Unternehmen mit starken Gewerkschaftsstrukturen und »rights agreements« in Unternehmen mit traditionell schwächeren Gewerkschaftsstrukturen ein. »Bargaining Agreements« begleiten die Umsetzung von Rechten, während »rights agreements« insbesondere die Anerkennung von Menschenrechten bzw. Arbeitnehmerrechten durch das Unternehmen bestätigen.

Egels-Zandén (2009) untersucht anhand einer Fallstudie die Motive von Unternehmen zum Abschluss einer globalen Rahmenvereinbarung und betont die Bedeutung einer stabilen Sozialpartnerschaft im Unternehmen. Weitere Publikationen, die einen Überblick über die Vereinbarungen geben, sind unter anderem: De Costa/Rehfeldt 2007; Hammer 2004; Kluge/Schömann 2008; Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises 2007; Rudikoff 2005 und Weinz 2006.

Sowohl internationale als auch verschiedene nationale Gewerkschaftsverbände haben seit der Jahrtausendwende eine Vielzahl von Publikationen zu globalen Rahmenvereinbarungen veröffentlicht. Mit Blick auf die deutschen Gewerkschaften hat die IG Metall bereits 2004 eine Informationsbroschüre zu globalen Rahmenvereinbarungen und ein Plädoyer für deren Abschluss auf Deutsch und Englisch herausgegeben (IG Metall 2004). 2006 veröffentlichte die IG Metall einen Leitfaden zu globalen Rahmenvereinbarungen. Dieser praxisnahe und anwenderorientierte Leitfaden enthält grundlegende Umsetzungsschritte, Strukturen und Verfahren sowie eine Checkliste zur Überwachung der Vereinbarung. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat ebenfalls 2006 eine Veröffentlichung zu globalen Rahmenvereinbarungen herausgegeben. Aus dem Jahr 2012 stammt die Praxishilfe »IFAs in practice – Informationen und Praxishilfen

zur Umsetzung und Überwachung von IFAs für Interessenvertretungen in multinationalen Unternehmen«, die unter anderem von der IG Metall herausgegeben wurde (IG Metall/Arbeit und Leben 2012). Diese Publikation stellt mithilfe von Beispielen guter Praxis aus fünf Fallstudien Ratschläge für Arbeitnehmervertreter zu Abschluss und Überwachung einer globalen Rahmenvereinbarung anschaulich dar.

Während in den letzten Jahren von gewerkschaftlicher Seite eine Vielzahl von Publikationen zu globalen Rahmenvereinbarungen veröffentlicht wurde, konnten nur vereinzelte Stellungnahmen und Empfehlungen von Arbeitgeberorganisationen identifiziert werden. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) veröffentlichte 2011 einen Leitfaden zu globalen Rahmenvereinbarungen, in dem gängige Inhalte sowie Chancen und Risiken der Vereinbarungen dargestellt werden. Der Leitfaden enthält Praxistipps, welche Aspekte Unternehmen beim Abschluss einer globalen Rahmenvereinbarung bedenken sollten. Publikationen von Arbeitgeberorganisationen betonen insbesondere den »business case« und weisen auf den Mehrwert von globalen Rahmenvereinbarungen für das Unternehmen hin.

9.1.2 Entwicklung globaler Rahmenvereinbarungen

Seit der Jahrtausendwende haben globale Gewerkschaftsverbände kontinuierlich neue globale Rahmenvereinbarungen abgeschlossen. Gleichzeitig haben die Vereinbarungen in dieser Zeit eine qualitative Entwicklung durchlebt. Die Rahmenvereinbarungen lassen sich grob in zwei Generationen unterteilen: Zu Beginn versuchten globale Gewerkschaftsverbände, eine kritische Masse an globalen Rahmenvereinbarungen zu erreichen, um weitere Unternehmen zum Abschluss einer Vereinbarung zu bewegen. Seit Mitte der 2000er Jahre lässt sich beobachten, dass weniger globale Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden, aber die abgeschlossenen oder neu verhandelten detaillierter sind und verbindlichere Vorschriften zur Implementierung enthalten. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der Bezugnahme von globalen Rahmenvereinbarungen auf internationale Menschenrechtsstandards dargestellt. Anschließend wird die Bedeutung von globalen Rahmenvereinbarungen in Hinblick auf die Lieferketten von transnationalen Unternehmen analysiert, die für den internationalen Menschenrechtsschutz von besonderer Bedeutung ist. So sollen Entwicklungen

von globalen Rahmenvereinbarungen aufgezeigt werden, die für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien von Bedeutung sind.

Globale Rahmenvereinbarungen und Menschenrechte

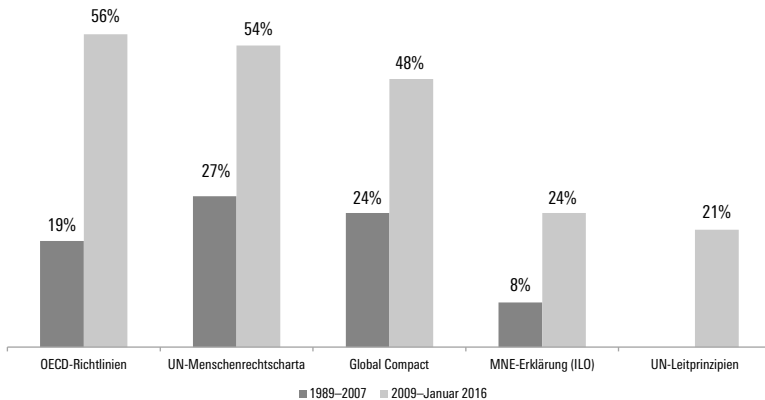
Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte setzen einen Rahmen für die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten. Zur Begründung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen nimmt Prinzip 12 der UN-Leitprinzipien Bezug auf die UN-Menschenrechtscharta und die acht ILO-Kernkonventionen.

Wie die UN-Leitprinzipien dienen globale Rahmenvereinbarungen ebenfalls dem Schutz von Arbeitnehmer- und Menschenrechten. In einer Vielzahl von globalen Rahmenvereinbarungen wird dieser Zweck explizit zu Beginn der Vereinbarungen benannt. So heißt es exemplarisch in der zwischen *UNI Global Union* und Loomis abgeschlossenen Vereinbarung: »The Agreement is based on the signatories' joint commitment to respect basic human rights and trade unions rights« (GRV Loomis AB 2013, S. 2). Globale Rahmenvereinbarungen sollen nach den Vorgaben der globalen Gewerkschaftsverbände mindestens auf die ILO-Kernarbeitsnormen Bezug nehmen. Darüber hinaus beinhalten globale Rahmenvereinbarungen häufig Bezugnahmen auf die UN-Menschenrechtscharta, die »Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« der ILO, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, den Global Compact sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Vereinzelt sind in globalen Rahmenvereinbarungen Verweise auf die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und die UN-Konvention über die Rechte des Kindes zu finden.

Abbildung 3 zeigt eine Auswertung der Bezugnahmen auf internationale Menschenrechtswerke in globalen Rahmenvereinbarungen. Hierfür wurden alle Vereinbarungen ausgewertet, die zwischen 2009 und Januar 2016 abgeschlossen wurden. Über die Hälfte dieser Vereinbarungen verweist auf die UN-Menschenrechtscharta. Darüber hinaus nehmen 56 Prozent der Abkommen auf die OECD-Leitsätze und 24 Prozent auf die »Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« der ILO Bezug. Die UN-Leitprinzipien wurden im Juni 2011 verabschiedet. Deshalb bezieht sich die Auswertung in Hinblick auf Be-

zugunsten zu den UN-Leitprinzipien nur auf Vereinbarungen, die nach diesem Datum abgeschlossen wurden. Hier zeigt sich, dass neun Vereinbarungen (*H&M, Carrefour, Total, Codere, Loomis, Enel, Telenor, Lafarge* und *Securitas*) auf die UN-Leitprinzipien Bezug nehmen; dies entspricht 21 Prozent der seitdem abgeschlossenen Vereinbarungen.

Abb. 3: Globale Rahmenvereinbarungen und Menschenrechtsstandards



Quellen: Wilke/Schütze 2008; eigene Berechnungen zur Häufigkeit der Verweise auf die »Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« der ILO (MNE-Erklärung), basierend auf einer Auswertung von globalen Rahmenvereinbarungen 1994–2007 (n = 62), zusammengestellt von Nikolaus Hammer in Papadakis 2008, S. 267 ff.; eigene aktualisierte Auswertung von globalen Rahmenvereinbarungen 2009–Januar 2016 (n = 59), basierend auf Hadwiger 2015a, S. 78.

Regulierung der Lieferketten

Grabosch und Scheper analysieren die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen in Hinblick auf die UN-Leitprinzipien und verweisen auf die Bedeutung von Gewerkschaften für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten insbesondere entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten transnationaler Unternehmen (Grabosch/Scheper 2015, S. 24). Globale Rahmenvereinbarungen sind ein zentrales Instrument, das Gewerkschaften erlaubt, Regeln für die Lieferkette von transnationalen Unternehmen aufzustellen. Globale Gewerkschaftsverbände und transnationale Unternehmen können in den Abkommen vereinbaren, dass bestimmte Re-

gelungen in der Vereinbarung auch für Lieferanten und Subunternehmer gelten. Dies kann bedeuten, dass Unternehmen sich verpflichten,

- Geschäftspartner über den Inhalt der Vereinbarung zu informieren,
- darauf hinzuwirken, dass auch Lieferanten und Subunternehmer die Standards der globalen Rahmenvereinbarung einhalten, oder
- eine Beachtung gewisser Mindeststandards zur Voraussetzung von Geschäftsbeziehungen zu machen.

Um die Bedeutung von globalen Rahmenvereinbarungen für die Lieferkette von transnationalen Unternehmen zu bestimmen, kann zwischen vier Gruppen von Verweisen unterschieden werden:

- Lieferanten werden im Text der Vereinbarung nicht erwähnt;
- das Unternehmen verpflichtet sich, die Lieferanten über die Inhalte der globalen Rahmenvereinbarung zu informieren und Lieferanten zu ermutigen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Inhalten der globalen Rahmenvereinbarung gerecht zu werden;
- die Androhung der Kündigung der Geschäftsbeziehung mit Lieferanten, wenn diese kontinuierlich gegen Arbeitnehmer- und Menschenrechte verstoßen;
- die Wirkung der Maßnahmen für die gesamte Lieferkette.

Eine Inhaltsanalyse aller abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen 2009 und Januar 2016 zeigt, dass 81 Prozent der Vereinbarungen einen Verweis auf die Lieferkette der transnationalen Unternehmen enthalten (Hadwiger 2015a, S. 90). In 44 Prozent der Vereinbarungen verpflichten sich Unternehmen, Lieferanten über die Inhalte der globalen Rahmenvereinbarung zu informieren und diese zu ermutigen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Standards der globalen Rahmenvereinbarung gerecht zu werden. Die Möglichkeit der Kündigung der Geschäftsbeziehung mit den Lieferanten, wenn diese kontinuierlich gegen Arbeitnehmer- und Menschenrechte verstoßen, wird als Sanktion in etwa einem Viertel der Abkommen erwähnt bzw. die Unternehmen verpflichten sich ausdrücklich, nur mit Lieferanten zusammenzuarbeiten, die bestimmte Anforderungen erfüllen. Diese Verpflichtungen richten sich jedoch zumeist nur an die direkten Lieferanten und Subunternehmer der transnationalen Unternehmen. Etwa elf Prozent

der globalen Rahmenvereinbarungen beziehen explizit die gesamte Lieferkette mit ein. Die direkten Lieferanten sind in diesen Fällen für ihre Unterauftragnehmer verantwortlich. In den anderen globalen Rahmenvereinbarungen beziehen sich die Verweise auf die Lieferkette nur auf die direkten Lieferanten des Unternehmens.

In Hinblick auf Verweise auf die Lieferkette zeigt sich im Zeitverlauf eine deutliche qualitative Entwicklung von globalen Rahmenvereinbarungen. Ein Vergleich mit früheren Vereinbarungen, die zwischen 1989 und 2008 abgeschlossen wurden, zeigt, dass neuere globale Rahmenvereinbarungen deutlich häufiger Verweise auf die Lieferkette enthalten und dass diese häufiger verbindlich formuliert sind. Während die Vereinbarungen zwischen 1989 und 2008 zu fast einem Drittel keinen Verweis auf die Lieferkette enthielten, ist diese Zahl in neueren Vereinbarungen (2009–Mai 2015) auf 19 Prozent gesunken. Die Zahl der Verweise auf die Lieferkette, die konkrete Maßnahmen wie den Abbruch der Geschäftsbeziehungen vorsehen, ist von 14 Prozent auf 26 Prozent gestiegen.

In globalen Rahmenvereinbarungen kann vereinbart werden, dass die gesamte Vereinbarung Anwendung auf die Lieferkette findet. Häufig werden jedoch nur bestimmte Standards der globalen Rahmenvereinbarungen für Lieferanten und Unterauftragnehmer verbindlich gestaltet. Dies sind häufig die ILO-Kernarbeitsnormen, die Einhaltung unternehmenseigener Verhaltenskodizes sowie Gesundheitsstandards am Arbeitsplatz.

Um die Anwendung dieser Vorgaben in der Lieferkette zu implementieren und zu überwachen, gibt es in globalen Rahmenvereinbarungen verschiedene Ansätze. Teilweise werden Vorgaben aus den Abkommen in unternehmenseigene Audit- und Betriebsbesichtigungsverfahren integriert (Sobczak/Havard 2008). Zur Implementierung und Überwachung von globalen Rahmenvereinbarungen werden in der Mehrzahl der Vereinbarungen jährliche Treffen zwischen Unternehmensführung und Arbeitnehmervertretern vereinbart. Einzelne globale Rahmenvereinbarungen sehen vor, dass Lieferantenbeziehungen und dortige Arbeitsstandards explizit Teil der Tagesordnung solcher Treffen sind. In Tochtergesellschaften werden häufig gemeinsame Betriebsbesichtigungen von Arbeitnehmervertretern und zentralem Management durchgeführt. In einzelnen globalen Rahmenvereinbarungen (*Wilkhahn, Inditex*) werden solche Betriebsbesichtigungen auch bei Zulieferern durchgeführt.

Für kleine und mittelständische Zulieferer kann die Implementierung von Vorgaben aus der globalen Rahmenvereinbarung mit Herausforderungen verbunden sein. Deshalb wurde in den globalen Rahmenvereinbarungen von vier Unternehmen (*Solvay*, *Renault*, *Peugeot*, *Inditex*) vereinbart, dass kleine und mittelständische Zulieferer im Bedarfsfall Unterstützung erhalten können.

Gewerkschaften vor Ort kommt eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Anwendung von globalen Rahmenvereinbarungen bei Zulieferern zu. Für eine wirksame Überwachung der Lieferkette durch lokale Gewerkschaften ist die Auskunft über die Namen der Zulieferer des transnationalen Unternehmens existenziell. Die globale Rahmenvereinbarung mit *Inditex* ist jedoch die einzige, die eine Offenlegung der Lieferkette vorsieht. Insbesondere in Hinblick auf Unternehmen in der Lieferkette wäre es hilfreich, auf der Grundlage von unternehmensbezogenen globalen Rahmenvereinbarungen branchenweite Standards zu entwickeln. Ansonsten sind Lieferanten mit den verschiedenen Anforderungen aus unterschiedlichen globalen Rahmenvereinbarungen konfrontiert.² Insbesondere im Bereich der Bekleidungsindustrie gibt es Bestrebungen, unternehmenszentrierte Regulierungsmodelle um branchenweite Standards zu ergänzen (Hadwiger 2016). Der Abschluss von branchenweiten globalen Rahmenvereinbarungen, die durch globale Gewerkschaftsverbände und entsprechende Repräsentanten auf der Arbeitgeberseite abgeschlossen werden, ist jedoch noch nicht absehbar.

Eine Auswertung von 25 Fallstudien in Hinblick auf die Umsetzung und Implementierung von globalen Rahmenvereinbarungen in der Lieferkette von transnationalen Unternehmen zeigt, dass diese Abkommen bei vielen Lieferanten und Subunternehmen häufig nicht bekannt sind (Hadwiger 2015a). Dennoch legen einzelne Erfolgsbeispiele nahe, dass die Vereinbarungen eine Rolle bei der Sicherung von Arbeitsbedingungen in der Lieferkette von transnationalen Unternehmen spielen können. Fallstudien berichten unter anderem über positive Beispiele bei Zulieferern von *Daimler* in der Türkei und in Brasilien (Arruada et al. 2012). In der Türkei konnte die gewerkschaftliche Arbeit bei einem Zulieferer mithilfe der globalen Rahmenvereinbarung abgesichert werden (Fichter/Sayim/Agtas 2013).

2 | Siehe Fallstudie *Daimler* (Kapitel 10.5).

In vielen ausländischen Tochtergesellschaften von transnationalen Unternehmen konnten die Abkommen zur Gewinnung neuer Gewerkschaftsmitglieder oder sogar zur Neugründung von Gewerkschaften genutzt werden (Rosado Marzán 2014; McCallum 2011; Schömann 2008). Darüber hinaus gibt es Beispiele in Fallstudien, wie globale Rahmenvereinbarungen zur Wiedergutmachung beitragen können. So wurden in einem Fall bei Zulieferern von *Inditex* in Kambodscha und Peru 200 Gewerkschaftsmitglieder wieder eingestellt (Miller 2011). Bei *Daimler* in Brasilien konnten 1.500 Beschäftigte – auch mit Unterstützung der deutschen Arbeitnehmervertretung – ihre Entlassung abwenden und wurden zunächst auf ein Jahr befristet wieder eingestellt (Hägler 2015).

Diese Fallbeispiele zeigen, welche Rolle die Vereinbarungen für den Schutz von Arbeitnehmer- und Menschenrechten in der Lieferkette von transnationalen Unternehmen einnehmen können. In vielen Fallstudien wird der Grundsatz deutlich, dass globale Rahmenvereinbarungen zur Lieferkette von transnationalen Unternehmen nur dort ein Mittel zur grenzüberschreitenden Sicherung von Arbeitnehmerrechten sein können, wo lokal organisierte Arbeitnehmervertreter mit den global agierenden Gewerkschaftsverbänden im Austausch stehen und gemeinsam agieren.

9.2 Globale Rahmenvereinbarungen und die UN-Leitprinzipien

Im Folgenden werden Verknüpfungen zwischen globalen Rahmenvereinbarungen und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte untersucht. Hierfür wird zunächst der Stand an bisherigen Publikationen vorgestellt, die sich explizit mit dem Zusammenspiel von globalen Rahmenvereinbarungen und den UN-Leitprinzipien auseinandersetzen. Anschließend wird mithilfe einer Textanalyse untersucht, in welchem Umfang sich in den Abkommen Verweise auf die UN-Leitprinzipien finden, und analysiert, in welcher Form die UN-Leitprinzipien auf globale Rahmenvereinbarungen Bezug nehmen. Im letzten Teil dieses Abschnitts wird diskutiert, inwieweit globale Rahmenvereinbarungen in ihrer heutigen Form den Vorgaben der UN-Leitprinzipien entsprechen.

9.2.1 Literaturübersicht: Terra incognita

Es gibt nur vereinzelt Veröffentlichungen, die sich gezielt mit dem Zusammenspiel zwischen den UN-Leitprinzipien und globalen Rahmenvereinbarungen beschäftigen. Eine Publikation des IGB erwähnt die Möglichkeit, mithilfe der UN-Leitprinzipien den Anwendungsbereich von globalen Rahmenvereinbarungen insbesondere auf Zulieferunternehmen auszuweiten. Eine Fallstudie von Fichter und Dimitris erwähnt das positive Zusammenspiel von UN-Leitprinzipien und der globalen Rahmenvereinbarung eines Unternehmens im Sicherheitsgewerbe (Fichter/Dimitris 2013, S. 40), führt jedoch keine weiteren Einzelheiten aus.

Baker als Koordinator des *Council of Global Unions* (CGU) betont insbesondere die Bedeutung von globalen Rahmenvereinbarungen für die unternehmerische Sorgfaltspflicht und um den Zugang zu Wiedergutmachung zu ermöglichen (Baker 2011). Er argumentiert, dass für die Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht ein funktionierender Informationsaustausch zwischen Unternehmen und Arbeitnehmervertretern hilfreich sein könne. Dies biete der Unternehmensführung nicht nur eine Informationsquelle zu möglichen Problemen im eigenen Unternehmen, sondern bis zu einem gewissen Grad auch zu menschenrechtlichen Risiken in Zulieferunternehmen (Baker 2011, S. 2). Für den Bereich der Wiedergutmachung weist Baker darauf hin, dass globale Rahmenvereinbarungen häufig Beschwerdemechanismen in den Unternehmen bereitstellen. Diese könnten für einen Zugang zu Wiedergutmachungsmechanismen genutzt werden. Insgesamt sieht Baker ein Zusammenspiel zwischen den UN-Leitprinzipien und globalen Rahmenvereinbarungen als praktikabel und sehr erfolgversprechend an. Als eine Konsequenz der Verquickung von globalen Rahmenvereinbarungen und den UN-Leitprinzipien nennt Baker die Möglichkeit, das Argument des »business case« auf eine funktionierende Sozialpartnerschaft auszudehnen (Baker 2011, S. 4).

Hadwiger zeigt in einem Hintergrundbericht für das Arbeitnehmerbüro der ILO Möglichkeiten auf, wie die UN-Leitprinzipien von gewerkschaftlicher Seite genutzt werden können, um Forderungen nach einer verbindlicheren Formulierung von globalen Rahmenvereinbarungen mehr Gewicht zu verleihen (Hadwiger 2015b, S. 38 ff.). Die UN-Leitprinzipien bergen nicht nur Argumente, um den Anwendungsbereich globaler Rahmenvereinbarungen auf die gesamte Lieferkette auszudehnen, sondern

auch für die Anwendung der vereinbarten Standards in der gesamten Konzernstruktur (Hadwiger 2015b, S. 40 ff.). Darüber hinaus bieten die UN-Leitprinzipien Anknüpfungspunkte für eine verbindlichere Formulierung von globalen Rahmenvereinbarungen in Hinblick auf Implementierungs- und Trainingsmaßnahmen in der Zulieferkette.

9.2.2 Bezugnahmen in globalen Rahmenvereinbarungen auf die UN-Leitprinzipien

Die globalen Gewerkschaftsverbände *IndustriALL* und die *Bau- und Holzarbeiter Internationale* (BHI) haben auf ihren Websites Richtlinien zur Ausgestaltung von globalen Rahmenvereinbarungen veröffentlicht. Für die *UNI Global Union* und die *Internationale Gewerkschaft der Nahrungsmittelarbeiter* (IUF) liegen keine Richtlinien für die Ausgestaltung von globalen Rahmenvereinbarungen vor.

Im Dezember 2014 verabschiedete *IndustriALL* eine neue Richtlinie für den Abschluss von globalen Rahmenvereinbarungen (IndustriALL 2014). Hierin strebt *IndustriALL* die formale Anerkennung von grundlegenden internationalen Arbeits- und Menschenrechten an. An dieser Stelle nennen die Leitsätze von *IndustriALL* explizit die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die BHI stellt auf ihrer Website eine Modellvereinbarung für den Abschluss von globalen Rahmenvereinbarungen bereit (Bau- und Holzarbeiter Internationale 2010). Die BHI-Leitsätze wurden bereits 2010 veröffentlicht und enthalten deshalb keinen Verweis auf die später verabschiedeten UN-Leitprinzipien.

Seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Juni 2011 wurde in neun globalen Rahmenvereinbarungen Bezug darauf genommen (Tabelle 1). Fünf der neun Vereinbarungen wurden vom Gewerkschaftsverband *UNI Global Union* verhandelt und unterschrieben. Wie in Kapitel 9.1.2 bereits erwähnt, nehmen insgesamt rund 21 Prozent der neu abgeschlossenen oder verlängerten Abkommen Bezug auf die UN-Leitprinzipien.³

3 | Eigene Auswertung der globalen Rahmenvereinbarungen von Juni 2011 bis Januar 2016 (n=59).

Tabelle 1: Übersicht über globale Rahmenvereinbarungen mit Bezug auf die UN-Leitprinzipien

Unternehmen	Land	Jahr	Gewerkschaftsverband
H&M	Schweden	2015	IndustriALL
Carrefour	Frankreich	2015	UNI Global Union
Total	Frankreich	2015	IndustriALL
Codere	Spanien	2013	UNI Global Union
Loomis	Schweden	2013	UNI Global Union
Enel	Italien	2013	IndustriALL und PSI
Telenor	Norwegen	2013	UNI Global Union
Lafarge	Frankreich	2013	IndustriALL und BWI
Securitas	Schweden	2012	UNI Global Union

Quelle: eigene Auswertung globaler Rahmenvereinbarungen von 2011 bis Januar 2016 (n = 43).

Insbesondere in der globalen Rahmenvereinbarung mit dem spanischen Unternehmen *Codere* findet sich eine ausführliche Bezugnahme auf die UN-Leitprinzipien. Dort wird ausgeführt, dass *Codere* die globale Rahmenvereinbarung als wichtiges Element der unternehmerischen Sorgfaltpflicht für den weltweiten Schutz von Arbeitnehmerrechten begreift. *UNI Global Union* und lokale Gewerkschaften haben die Aufgabe, das Unternehmen über Rechtsverstöße zu informieren, und durch den Beschwerdemechanismus in der globalen Rahmenvereinbarung soll ein Zugang zu Wiedergutmachung eröffnet werden. Darüber hinaus vereinbarten *Codere* und *UNI Global Union*, Beschwerdemechanismen für Niederlassungen zu entwickeln, die nicht über gewerkschaftliche Strukturen verfügen.

Die globale Rahmenvereinbarung zwischen *Securitas* und *UNI Global Union* führt aus, dass die Vereinbarung einen Baustein der Verpflichtung des Unternehmens zur Identifizierung, Vorbeugung und Milderung von Menschenrechtsverstößen darstellt. In den globalen Rahmenvereinbarungen der Unternehmen *H&M*, *Carrefour*, *Total*, *Enel*, *Loomis*, *Telenor* und *Lafarge* werden die UN-Leitprinzipien als Referenzrahmen erwähnt. Bisher

hat kein deutsches Unternehmen eine globale Rahmenvereinbarung mit Bezugnahme auf die UN-Leitprinzipien abgeschlossen.

Des Weiteren verweist etwa die Hälfte der untersuchten globalen Rahmenvereinbarungen auf die OECD-Leitsätze.⁴ Diese beinhalten seit ihrer Überarbeitung einen großen Teil der Vorgaben der UN-Leitprinzipien; insbesondere hat die Betonung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht dort Eingang gefunden.

In der externen Kommunikation einzelner Unternehmen werden globale Rahmenvereinbarungen als Teil der Umsetzung der UN-Leitprinzipien beschrieben. Die globale Rahmenvereinbarung zwischen *IndustriALL/BHI* und *Lafarge* enthält einen Hinweis auf die UN-Leitprinzipien, und in seinem Nachhaltigkeitsbericht verweist das Unternehmen auf die Rahmenvereinbarung als Beleg für seinen Willen, internationale Menschenrechtsinstrumente wie die UN-Leitprinzipien umzusetzen (Lafarge 2014, S. 32). Darüber hinaus gibt es Beispiele von Unternehmen, deren globale Rahmenvereinbarung keinen Hinweis auf die UN-Leitprinzipien enthält, die ihre globale Rahmenvereinbarung aber in Unternehmenspublikationen als Beitrag zur Implementierung der UN-Leitprinzipien beschreiben. So weist beispielsweise die nordamerikanische Sektion des französischen Unternehmens *Sodexo* in ihrem Nachhaltigkeitsbericht und in anderen Unternehmenspublikationen auf unternehmensinterne Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien hin, die durch den Abschluss einer globalen Rahmenvereinbarung ergänzt würden.

9.2.3 Bezugnahmen der UN-Leitprinzipien auf globale Rahmenvereinbarungen

Dieser Abschnitt analysiert den Text der UN-Leitprinzipien in Hinblick auf Berührungspunkte zu globalen Rahmenvereinbarungen. Darüber hinaus wird auf Grundlage der in diesem Projekt durchgeführten Unternehmensfallstudien und Betriebsrätebefragung diskutiert, in welcher Form globale Rahmenvereinbarungen die Umsetzung der UN-Leitprinzipien unterstützen können.

4 | Eigene Auswertung der globalen Rahmenvereinbarungen von 2009 bis Januar 2016 (n=59).

Zunächst beziehen sich die UN-Leitprinzipien im Zusammenhang mit der Bereitstellung von nichtstaatlichen Beschwerdemechanismen und dem Zugang zu Wiedergutmachung explizit auf globale Rahmenvereinbarungen. Darüber hinaus können die Abkommen einen Bestandteil der von den UN-Leitprinzipien geforderten unternehmerischen Sorgfaltpflicht darstellen. Insbesondere die Prinzipien 18b und 20b der UN-Leitprinzipien verweisen darauf, dass die unternehmerische Sorgfaltpflicht Konsultationen mit den relevanten Stakeholdern umfasst. Die Förderung des Dialogs und Informationsaustauschs zwischen Arbeitnehmervertretern und dem Unternehmen auf lokaler und internationaler Ebene ist ein grundsätzliches Ziel globaler Rahmenvereinbarungen. Die folgenden Abschnitte führen die aufgeführten Berührungspunkte weiter aus.

Nichtstaatliche Beschwerdemechanismen

Nichtstaatliche Beschwerdemechanismen umfassen gemäß Prinzip 28 der UN-Leitprinzipien Beschwerdemechanismen, die von Wirtschaftsunternehmen allein oder zusammen mit Stakeholdern, einem Industrieverband oder einer Multistakeholder-Gruppe verwaltet werden. Diese Mechanismen können mit besonderen Vorteilen verbunden sein, z. B. einem schnellen Zugang und rascher Wiedergutmachung, geringeren Kosten, niedrigeren Zugangsvoraussetzungen und einer internationalen Reichweite des Beschwerdemechanismus.

Im Kapitel »Zugang zu Abhilfe« der UN-Leitprinzipien (Kapitel 4.3.3) nimmt der offizielle Kommentar zu den UN-Leitprinzipien unter der Überschrift »Nichtstaatliche Beschwerdemechanismen« in Prinzip 30 direkt auf globale Rahmenvereinbarungen Bezug:

Prinzip 30: »Industrieweite, Multi-Stakeholder- und andere gemeinschaftliche Initiativen, die auf der Achtung menschenrechtsbezogener Normen aufbauen, sollten dafür Sorge tragen, dass *wirksame Beschwerdemechanismen* zur Verfügung stehen.« (Zit. nach Deutsches Global Compact Netzwerk 2014, eigene Hervorhebungen)

Kommentar: »Immer häufiger finden menschenrechtsbezogene Normen in Verpflichtungen Eingang, die von Industrieorganen, Multi-Stakeholder- und anderen gemeinschaftlichen Initiativen etwa im Rahmen von Verhaltenskodizes, Leistungsstandards, *globalen Rahmenvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und transnationalen Unternehmen* und ähnlichen Verpflichtungsvereinbarungen eingegangen werden.

Diese gemeinschaftlichen Initiativen sollten dafür Sorge tragen, dass wirksame Mechanismen zur Verfügung stehen, durch die Betroffene oder ihre rechtmäßigen Vertreter *Anliegen vortragen* können, wenn sie der Auffassung sind, dass die betreffenden Verpflichtungen nicht eingehalten wurden. [...] Diese Mechanismen sollten für *Rechenschaftslegung* sorgen und dazu beitragen, die *Wiedergutmachung* nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen zu ermöglichen.« (Zit. nach Deutsches Global Compact Netzwerk 2014, eigene Hervorhebungen)

Während die Bereitstellung von wirksamen Beschwerdemechanismen im Vordergrund von Prinzip 30 der UN-Leitprinzipien steht, wird im Kommentar auch auf die Ermöglichung der Wiedergutmachung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen hingewiesen. Er geht jedoch nicht genauer darauf ein, wie globale Rahmenvereinbarungen und andere Mechanismen zur Wiedergutmachung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen beitragen können.

Globale Rahmenvereinbarungen können helfen, wirksame nichtstaatliche Beschwerdemechanismen in Unternehmen bereitzustellen, und den Zugang zu Wiedergutmachung erleichtern. Viele Vereinbarungen enthalten die Einführung von Beschwerdemechanismen im jeweiligen Unternehmen sowie Regeln zur Konfliktlösung. So wird in 85 Prozent der ausgewerteten globalen Rahmenvereinbarungen die Einrichtung einer Monitoring-Gruppe aus Vertretern des Managements und der globalen Gewerkschaftsverbände vereinbart, die sich mindestens jährlich sowie im Bedarfsfall treffen soll.⁵ Der Grundgedanke der Treffen ist, über mögliche Verletzungen der in der globalen Rahmenvereinbarung niedergelegten Arbeitnehmer- und Menschenrechte zu diskutieren und Abhilfe zu schaffen. Darüber hinaus wird in vielen Abkommen explizit vereinbart, dass sich die Verhandlungspartner schnellstmöglich gegenseitig über mögliche Verletzungen der Vereinbarung informieren. Zumeist folgen die Konfliktlösungsmechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen dem Prinzip der Subsidiarität. Konflikte sollen zunächst auf der lokalen oder betrieblichen Ebene gelöst werden. Nur wenn hier keine Lösung erreicht werden kann, soll eine Lösung auf nationaler Ebene angestrebt werden. Im Bedarfsfall sollen Konflikte durch die Monitoring-Gruppe auf internationaler Ebene gelöst werden. Rund 14 Prozent der ausgewerteten globalen Rahmenver-

5 | Eigene Auswertung der globalen Rahmenvereinbarungen von 2009 bis Januar 2016 (n=59).

einbarungen vereinbaren als nächsten Schritt eine Konfliktlösung durch Mediation.⁶ Hierbei wird der Mediator von den Gewerkschaften und dem Management einvernehmlich ausgewählt. Es gibt jedoch keine Fallstudien, die von einer Nutzung der in den globalen Rahmenvereinbarungen vorgesehenen Mediationsstrukturen berichten.

Beschwerdemechanismen in den Vereinbarungen können helfen, Gefahren für Menschenrechtsverstöße frühzeitig zu erkennen und Probleme in einem frühen Stadium zu diskutieren. Für Beschwerden, die auf globalen Rahmenvereinbarungen basieren, ergibt sich darüber hinaus der Vorteil, dass nur geringe Kosten entstehen. Bei staatlichen Beschwerdemechanismen können unkalkulierbare Kosten davon abhalten zu klagen. Dies gilt insbesondere für ausländische Arbeitskräfte und Arbeitnehmervertreter in Tochterunternehmen oder in der Lieferkette des transnationalen Unternehmens. Die durch globale Rahmenvereinbarungen geschaffenen Beschwerdemechanismen sind jedoch meist nur internationalen Gewerkschaftsverbänden zugänglich und vielen Beschäftigten oder sogar Mitgliedsgewerkschaften nicht bekannt.

Ein Engagement von Betriebsräten und globalen Gewerkschaftsverbänden im Rahmen von globalen Rahmenvereinbarungen kann insbesondere eine positive Auswirkung auf die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten wie der Vereinigungsfreiheit und dem Recht zu Kollektivverhandlungen haben. Wie schon dargelegt wird in mehreren Fallstudien zur Implementierung von globalen Rahmenvereinbarungen von der Wiedereinstellung gekündigter Arbeitnehmervertreter berichtet (Arruada et al. 2012; Miller 2011). In einem für dieses Projekt durchgeführten Interview mit einem Arbeitnehmervertreter der IG BAU wurde darauf hingewiesen, dass Auseinandersetzungen im Rahmen der globalen Rahmenvereinbarung in einzelnen Fällen zu Abfindungszahlungen nach unfairer Entlassung wegen Streikbeteiligung geführt haben.⁷ Eine Vertreterin von *UNI Global Union* verwies auf Fälle, in denen Beschäftigte in falsche Lohngruppen eingruppiert wurden oder Überstunden nicht bezahlt bekamen.⁸ Diese Missstände

6 | Eigene Auswertung der globalen Rahmenvereinbarungen von 2009 bis Januar 2016 (n = 59).

7 | Interview mit einem Vertreter der IG BAU am 24.2.2015.

8 | Interview mit einer Vertreterin von *UNI Global Union* am 12.8.2015.

konnten durch Gremien, die auf globalen Rahmenvereinbarungen basieren, behoben und die Beschäftigten rückwirkend korrekt bezahlt werden.

Das Ziel der Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen ist häufig jedoch keine Wiedergutmachung im engeren Sinn, sondern eine in die Zukunft gerichtete Verhaltensänderung des Unternehmens. Aus diesem Grund passt die Bezeichnung »Konsequenzen« oft besser zum Ergebnis von Beschwerdeverfahren gemäß globalen Rahmenvereinbarungen als »Wiedergutmachung«. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der für dieses Projekt durchgeführten Fallstudien (Kapitel 10), dass Betriebsräte und Gewerkschaften bisher in einem nur geringen Umfang in das gesamte Themenfeld Menschenrechte eingebunden sind. Dies gilt auch für Beschwerden auf der Grundlage von globalen Rahmenvereinbarungen. Arbeitnehmervertreter im Unternehmen orientieren sich bei Inhalten und Prioritäten weiterhin eher an betrieblichen Mitbestimmungsthemen.

Die unternehmerische Sorgfaltspflicht

Globale Rahmenvereinbarungen können einen Bestandteil der von den UN-Leitprinzipien geforderten unternehmerischen Sorgfaltspflicht darstellen, der Unternehmen hilft, Hinweise auf mögliche Menschenrechtsverstöße zu sammeln. Die unternehmerische Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte wird in den Prinzipien 17 ff. der UN-Leitprinzipien näher spezifiziert. Insbesondere in den Prinzipien 18b und 20b der UN-Leitprinzipien wird darauf verwiesen, dass die unternehmerische Sorgfaltspflicht Konsultationen mit den relevanten Stakeholdern umfasst.

Prinzip 18: »Um die menschenrechtlichen Risiken *abzuschätzen*, sollten Wirtschaftsunternehmen alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermitteln und bewerten, an denen sie entweder durch ihre eigene Tätigkeit oder durch ihre Geschäftsbeziehungen beteiligt sind. Dieses Verfahren sollte [...]

(b) *sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen* und anderen in Betracht kommenden *Stakeholdern* umfassen, die der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen.« (Zit. nach Deutsches Global Compact Netzwerk 2014, eigene Hervorhebungen)

Prinzip 20: »Um zu verifizieren, ob nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen begegnet wird, sollten Wirtschaftsunternehmen die *Wirkung der von ihnen ergriffenen Gegenmaßnahmen* verfolgen. Die Wirksamkeitskontrolle sollte [...]

(b) auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschließlich betroffener *Stakeholder*.« (Zit. nach Deutsches Global Compact Netzwerk 2014, eigene Hervorhebungen)

Prinzip 18 bezieht sich auf eine Risikobewertung zur Abschätzung der menschenrechtlichen Risiken des Unternehmens. Hier geht es vor allen Dingen um die Identifikation von menschenrechtlichen Risiken durch sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen. In Hinblick auf die Interpretation von Prinzip 18b der UN-Leitprinzipien erscheint es notwendig, genauer zu definieren, welche Prozesse die Formulierung »sinnvolle Konsultationen« konkret beinhaltet. Die Frage ist hier, ob es nur um eine Anhörung der Anliegen geht oder ob »sinnvolle Konsultationen« einen kontinuierlichen Dialog mit einem Prozess zur gemeinsamen Entscheidungsfindung beinhalten. Der Kommentar zu den UN-Leitprinzipien verweist in diesem Zusammenhang nur auf eventuelle sprachliche Schwierigkeiten und andere Hindernisse bei der direkten Konsultation von potenziell betroffenen Personen. Ersatzweise können Unternehmen deshalb Vertreter dieser Gruppen wie Menschenrechtsaktivisten oder andere Vertreter der Zivilgesellschaft konsultieren.

Prinzip 20 der UN-Leitprinzipien bezieht sich auf die erforderliche Wirksamkeitskontrolle der ergriffenen Maßnahmen, um Verstößen gegen Menschenrechte zu begegnen. Um die Wirkung der ergriffenen Gegenmaßnahmen abzuschätzen, sollen Unternehmen auf Rückmeldungen betroffener Gruppen zurückgreifen.

Arbeitnehmervertreter als legitime Vertreter potenziell betroffener Gruppen können Hinweise geben, um menschenrechtliche Risiken der eigenen Tätigkeit und von Geschäftsbeziehungen zu beurteilen, und sollten in die Konsultationsprozesse eingebunden werden. Insbesondere in Hinblick auf Arbeitsbedingungen in der Lieferkette können globale Gewerkschaftsverbände durch ihre nationalen Mitgliedsgewerkschaften in der Lage sein, Unternehmen wertvolle Hinweise auf menschenrechtliche Risiken zu geben. Das zwischen Gewerkschaften und Unternehmen geschaffene Gremium zur Überwachung der Umsetzung der globalen Rahmenvereinbarung hat häufig das Recht, gemeinsame Missionen in Produktionsstandorte in Ländern zu unternehmen, in denen die Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten nicht gewährleistet ist. Diese Missionen können helfen, im Unternehmen Wissen über die Menschenrechts-

situation in bestimmten Tochterunternehmen und in der Lieferkette aufzubauen und damit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu genügen.

Diese Argumentation wird in allgemeiner Form in einer Publikation des IGB aufgegriffen, die darauf hinweist, dass ein gut funktionierender Informationsaustausch zwischen Unternehmen und Gewerkschaften den Unternehmen dabei helfen kann, ihrer unternehmensrechtlichen Sorgfaltspflicht gemäß den UN-Leitprinzipien gerecht zu werden (ITUC/IndustriALL/Clean Clothes Campaign/UNI Global Union 2012). In Hinblick auf Prinzip 20b können Arbeitnehmervertreter dem Unternehmen helfen zu verifizieren, dass ergriffene Maßnahmen wirksam umgesetzt wurden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die durch globale Rahmenvereinbarungen in Unternehmen geschaffenen Konsultationsprozesse zwischen Management und Arbeitnehmervertretern den Unternehmen dabei helfen können, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren sowie die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen und damit ihre Pflicht zur Konsultation von relevanten Stakeholdern zu erfüllen.

9.2.4 Anforderungen der UN-Leitprinzipien an globale Rahmenvereinbarungen

Dieser Abschnitt stellt die Frage, inwieweit globale Rahmenvereinbarungen in ihrer heutigen Ausgestaltung den Anforderungen der UN-Leitprinzipien entsprechen. Zum einen wird kritisch diskutiert, ob die Abkommen in ihrer heutigen Form wirksame Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen in transnationalen Unternehmen bereitstellen; zum anderen wird ausgeführt, dass die UN-Leitprinzipien genutzt werden können, um Forderungen nach einer verbindlicheren Formulierung von globalen Rahmenvereinbarungen zu unterstützen. Während ein Großteil der Abkommen in globalen Rahmenvereinbarungen Unternehmen nur dazu verpflichtet, ihre Geschäftspartner über die Existenz der Rahmenvereinbarung zu informieren und auf die Einhaltung der vereinbarten Standards hinzuwirken, sehen die UN-Leitprinzipien eine Verpflichtung zum Abbruch der Geschäftsbeziehungen vor, wenn keine Linderung von Verstößen gegen die Menschenrechte erreicht werden kann. Die UN-Leitprinzipien können somit insbesondere Argumente für eine verbindlichere Gestaltung der Verweise auf die Lieferkette von transnationalen Unternehmen in globalen Rahmenvereinbarungen bieten.

Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen

In Prinzip 31 der UN-Leitprinzipien werden acht Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen definiert. Hiernach sollen die Beschwerdemechanismen legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent, rechtekompatibel und eine Quelle kontinuierlichen Lernens sein. Außerdem sollen Verfahren auf Unternehmensebene auf Dialog und Austausch aufbauen. Globale Rahmenvereinbarungen als Beispiel für nichtstaatliche und außergerichtliche Beschwerdemechanismen haben sich an diesen Kriterien zu messen. Dabei ist zu beachten, dass die UN-Leitprinzipien diese Kriterien als Zielmarken für die Gestaltung und Überarbeitung von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen begreifen.

Die folgende Diskussion greift aus diesen acht Wirksamkeitskriterien insbesondere das Zugänglichkeitskriterium heraus, das von globalen Rahmenvereinbarungen nur eingeschränkt erfüllt wird. Zunächst gilt es zu beachten, dass das Beschwerderecht gemäß den Konfliktlösungsmechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen zumeist auf die Vertragspartner, also globale Gewerkschaftsverbände und Unternehmen, beschränkt ist. Aus diesem Grund können Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen nur dort funktionieren, wo die Voraussetzungen für einen funktionierenden sozialen Dialog gegeben sind. In vielen Unternehmensstandorten existieren keine Arbeitnehmervertretungen vor Ort, und in vielen Ländern in der globalen Lieferkette von transnationalen Unternehmen existieren keine demokratischen Gewerkschaften. Für Beschäftigte im Unternehmen oder in der Lieferkette kann es deshalb schwierig sein, die Möglichkeiten der Beschwerde im Rahmen von globalen Rahmenvereinbarungen zu nutzen.

Außerdem stellt sich die Frage, ob Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen den einzelnen Beschäftigten in den Unternehmen und insbesondere den Beschäftigten in der Lieferkette bekannt und zugänglich genug sind, um den Anforderungen der UN-Leitprinzipien zu entsprechen. Umgekehrt kann eine Vertretung von einzelnen Beschäftigten im Beschwerdeverfahren durch Gewerkschaften oder Betriebsräte auch die Zugänglichkeit der Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen erhöhen, da einzelne Beschäftigte keine Nachteile aus einer Beschwerde fürchten müssen. Darüber hinaus kann eine Vertretung durch Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften helfen, das Beschwerdeverfahren ausgewogener zu gestalten. Einzelne Beschäftigte verfügen häufig über

einen erheblich schlechteren Zugang zu Informationen und sachverständigen Ressourcen, was die Verfahrensgerechtigkeit mindern kann. Dies sind Vorteile von Beschwerdemechanismen in globalen Rahmenvereinbarungen im Vergleich zu anderen Beschwerdemechanismen. Wie in Prinzip 31b und 31d der UN-Leitprinzipien gefordert, kann eine Vertretung von Betroffenen durch Gewerkschaften und Betriebsräte unter bestimmten Umständen helfen, den Beschwerdemechanismus zugänglicher und ausgewogener zu gestalten.

Regulierung der Lieferkette

Die UN-Leitprinzipien gehen in ihren Anforderungen an Unternehmen in Hinblick auf die Verantwortung für Menschenrechtsverstöße bei Lieferanten und Subunternehmern über den Inhalt vieler globaler Rahmenvereinbarungen hinaus. Die Mehrzahl der globalen Rahmenvereinbarungen sieht vor, dass Zulieferer und Unterauftragnehmer über die Inhalte der Vereinbarungen informiert werden. In etwa einem Drittel der globalen Rahmenvereinbarungen wird die Einhaltung bestimmter Standards aus der Rahmenvereinbarung als eine Voraussetzung für Geschäftsbeziehungen genannt. Hierbei beziehen sich die meisten globalen Rahmenvereinbarungen jedoch nicht ausdrücklich auf die gesamte Lieferkette des Unternehmens, sondern nur auf die direkten Zulieferer.

Die UN-Leitprinzipien begründen in Prinzip 13 eine Verantwortung für alle Unternehmen, negative Auswirkungen auf Menschenrechte in Unternehmen, mit denen sie in einer Geschäftsbeziehung stehen, zu verhüten oder zu mindern. Der Begriff »Geschäftsbeziehungen« wird von den UN-Leitprinzipien weit interpretiert und beschränkt sich nicht auf direkte Zulieferer und Unterauftragnehmer (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2012, S. 5). Vielmehr wird durch die UN-Leitprinzipien eine Verantwortung für Unternehmen konstituiert, auf die Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten in der gesamten Lieferkette hinzuwirken. Solange ein Unternehmen in Geschäftsbeziehungen zu einem Zulieferer oder Unterauftragnehmer steht, der Arbeitnehmer- oder Menschenrechte verletzt, hat das Unternehmen andauernde Anstrengungen zu zeigen, um die Menschenrechtsverstöße zu verhindern oder zu vermindern (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2014, S. 31). Wenn ein Unternehmen nicht in der Lage ist, den Menschenrechtsverstoß bei einem Lieferanten oder Unterauftrag-

nehmer zu verhindern oder zu mildern, so soll das Unternehmen die Geschäftsbeziehungen zu diesem Unternehmen beenden (vgl. Commentary GP 19 UNGP in Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2012, S. 50).

Diese Vorgaben in den UN-Leitprinzipien finden sich nur teilweise in globalen Rahmenvereinbarungen wieder. Um nicht hinter den Vorgaben der UN-Leitprinzipien zurückzubleiben, sollten globale Rahmenvereinbarungen möglichst eine Pflicht für das transnationale Unternehmen enthalten, in der gesamten Lieferkette auf die Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten hinzuwirken und als letztendliche Maßnahme bei Nichtbeachtung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten die Geschäftsbeziehungen abubrechen. Die Verantwortung von Unternehmen gemäß den UN-Leitprinzipien kann als Argument genutzt werden, um die Reichweite von globalen Rahmenvereinbarungen in Hinblick auf die globale Liefer- und Wertschöpfungsketten von transnationalen Unternehmen zu erweitern (ITUC 2012, S. 17).

9.3 Ausblick

Globale Rahmenvereinbarungen können die Implementierung der UN-Leitprinzipien in einzelnen Unternehmen unterstützen. Insbesondere können die Vereinbarungen hilfreich sein, um die Arbeitnehmer- und Menschenrechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in den Unternehmen umzusetzen und zu stärken. Die Abkommen können einen Schutz für gewerkschaftliche Organisationsbemühungen darstellen und sind ein Werkzeug gegen ungerechtfertigte Entlassung oder Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern. Zum Schutz dieser Arbeitnehmer- und Menschenrechte können globale Rahmenvereinbarungen einen wichtigen Beitrag leisten und helfen, im Unternehmen wirksame Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen zu etablieren. Darüber hinaus können die durch globale Rahmenvereinbarungen in Unternehmen geschaffenen Konsultationsprozesse zwischen Management und Arbeitnehmervertretern Unternehmen dabei helfen, menschenrechtliche Risiken in diesen Bereichen zu identifizieren sowie die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen.

Fallstudien zur Implementierung der Abkommen enthalten viele Beispiele, wie auf Grundlage dieser Vereinbarungen Arbeitnehmer- und Menschenrechte in Tochterunternehmen transnationaler Unternehmen sowie in der globalen Lieferkette wirksam geschützt wurden. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass globale Rahmenvereinbarungen Beschäftigten sowie lokalen Arbeitnehmersvertretern und Gewerkschaften häufig unbekannt sind. Oft sind globale Rahmenvereinbarungen ein Ausdruck nationaler institutioneller gewerkschaftlicher Macht in einzelnen – meist europäischen – Unternehmen. In der Vergangenheit wurden die Ververeinbarungen oft auf Konzernebene ohne Beteiligung nationaler Gewerkschaften als Top-down-Regulierungsinstrument verhandelt und abgeschlossen. Damit globale Rahmenvereinbarungen besser zum internationalen Arbeitnehmer- und Menschenrechtsschutz beitragen können, müssen lokale Arbeitnehmersvertreter verstärkt in die Verhandlung, Implementierung und Überwachung der Vereinbarungen einbezogen werden (Fichter 2012, S. 6). Hierzu sind der Aufbau und die Ausgestaltung von internationalen Gewerkschaftsnetzwerken notwendig (Sydow et al. 2014, S. 490).

Globale Rahmenvereinbarungen stellen eine freiwillige Vereinbarung dar und werden nur von wenigen und meistens sehr großen transnationalen Unternehmen abgeschlossen. Die Abkommen sind deshalb in ihrer bisherigen Form kein Modell für die Mehrzahl von Unternehmen, um die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu unterstützen. Kleine und mittelgroße Unternehmen machen den Großteil der deutschen Wirtschaft aus und sind bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien ebenfalls gefordert. Insbesondere aufgrund der begrenzten Anzahl von globalen Rahmenvereinbarungen könnten diese allenfalls eine ergänzende Funktion bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland übernehmen und keine weitere Regulierung zum Schutz von Arbeitnehmer- und Menschenrechten ersetzen.

Das Potenzial der UN-Leitprinzipien und globalen Rahmenvereinbarungen, sich gegenseitig zu nutzen und zu verstärken, wird bisher nicht vollständig ausgeschöpft. Es ist es fraglich, ob globale Rahmenvereinbarungen in ihrer heutigen Ausgestaltung vollständig den Ansprüchen der UN-Leitprinzipien genügen. Die Autorität der UN-Leitprinzipien kann daher von gewerkschaftlicher Seite genutzt werden, um Forderungen nach verbindlicheren Formulierungen zu unterstützen und um eine Umsetzung der in den Abkommen festgehaltenen menschenrechtlichen Bekenntnis-

se durch die Unternehmen anzumahnen. Die UN-Leitprinzipien können vor allem Argumente für eine verbindlichere Gestaltung der Verweise in globalen Rahmenvereinbarungen auf die Lieferkette von transnationalen Unternehmen bieten.

