

## **Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik**

von Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer, Stefan Rüb

### **1. Rahmenbedingungen der Entwicklung Internationaler Rahmenvereinbarungen**

Die Globalen Gewerkschaften<sup>1</sup> haben mit den Internationalen Rahmenvereinbarungen (IRV), die sie seit Mitte der 1990er Jahre mit transnationalen Unternehmen abschließen, neue Wege beschritten und ein innovatives Instrument globaler Gewerkschaftspolitik entwickelt. Dieser neue Politikansatz war unter einer bestimmten Konstellation ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen der Globalisierung möglich und notwendig geworden.

Die Notwendigkeit, dieses Instrument zu entwickeln stand und steht für die Gewerkschaften in unmittelbarem Zusammenhang mit dem neoliberalen Globalisierungsprozess, der die Transnationalisierung der Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkte und der Unternehmensstrukturen und -strategien massiv vorantreibt, während die internationale politische Gestaltung und Regulierung dieser Prozesse in den Bereichen des Sozialen und der Arbeit stagniert und weit hinterherhinkt. Diese Asymmetrie manifestiert sich – um es nur anzudeuten – in der internationalen politischen und rechtlichen Durchsetzungsmacht der „marktschaffenden“ Institutionen und Regelwerke (Welthandelsregime, Washington Konsensus) und einer im Vergleich dazu nur schwachen Normierung („soft law“) und begrenzten globalen Steu-

erungswirkung der „marktkorrigierenden“ Institutionen (Internationale Arbeitsorganisation / IAO) und sozialen Regelwerke (IAO-Kernarbeitsnormen, OECD-Richtlinien).

So war und ist die seit Jahrzehnten von den Gewerkschaften geforderte Verankerung von sozialen Standards in den internationalen Handelsabkommen bisher flächendeckend nicht durchsetzbar.<sup>2</sup> Unter diesen Vorzeichen einer bisher begrenzten sozialen Regulierung auf internationaler politisch-staatlicher Ebene, gewinnt die „Selbstregulierung“ auf gesellschaftlicher Ebene, darunter der gewerkschaftliche Versuch, mit Unternehmen auf voluntaristischer Grundlage Rahmenabkommen zu verhandeln, notwendigerweise an Bedeutung.

1 Globale Gewerkschaften ist der Sammelbegriff für den IGB, die zehn Globalen Gewerkschaftsverbände und den gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der OECD (Trade Union Advisory Committee / TUAC). Die Globalen Gewerkschaften verfügen über eine gemeinsame website ([www.global-unions.org](http://www.global-unions.org)).

2 Für einen Überblick über den aktuellen Stand der Durchsetzung von sozialen Standards in bilateralen Handelsabkommen, vgl. Peter Bakvis und Molly McCoy, 2008.

Angesichts des bislang weitgehend folgenlos gebliebenen IAO-Projekts, eine „soziale Dimension“ der Globalisierung zu schaffen, sind Internationale Rahmenabkommen für die Gewerkschaften zwar eine „second best-Strategie“ (Mundt/Prignitz 2007: 671 ff), aber gleichwohl ein unverzichtbares Instrument und zugleich ein Gestaltungspotential für weitergehende globale Initiativen, etwa die Schaffung von transnationalen Netzwerken betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretung.

Die Möglichkeit, diesen Politikansatz entwickeln und verfolgen zu können, beruht(e) wiederum auf bestimmten begünstigenden Rahmenbedingungen. Dazu zählen u.a. die Bemühungen von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen zur Herstellung einer globalisierungskritischen Öffentlichkeit. Teil dieser transnationalen Streitkultur sind weltweite Kampagnen gegen die Missachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte seitens transnationaler Unternehmen, die hierdurch – wenn auch in unterschiedlichem, von ihren jeweiligen Produkten und Wertschöpfungsketten abhängigem Maße – durch Image- und Umsatzverluste verwundbar sind.

In einem unmittelbaren Zusammenhang mit diesen Politisierungstendenzen steht das rapide Wachstum von Selbstverpflichtungsaktivitäten der Konzerne zur Corporate Social Responsibility (CSR); wobei diese Entwicklung auch auf unternehmerische Kalküle – darunter die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit an Börsen – und auf Nachahmungseffekte (Kocher 2008) zurückzuführen ist. Auch der zur Jahrtausendwende vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte „Global Compact“, dem sich bis dato weit über 1.000 Unternehmen angeschlossen und zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards verpflichtet haben, ist diesem sich im Laufe der 1990er Jahre verändernden politischen Klima geschuldet.

Mittels der Strategie Internationaler Rahmenvereinbarungen ein „Gelegenheitsfenster“ zu nutzen, das sich in dieser politischen und klimatischen Gesamt-

konstellation bot, war für die Globalen Gewerkschaften auch aus organisationspolitischen Gründen wichtig, wenn sie das Handlungsfeld globaler Normsetzung nicht allein der Prärogative und freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen oder Initiativen von Nichtregierungsorganisationen überlassen wollten. Zugleich bot dieser Politikansatz den Globalen Gewerkschaften eine Chance, ihre Rolle als anerkannter Verhandlungs- und Vertragspartner sowohl gegenüber der eigenen Mitgliedschaft als auch gegenüber den Unternehmen zu stärken (zum Gesamtzusammenhang dieser globalen Rahmenbedingungen und gewerkschaftlichen Entwicklungen vgl. Müller, Platzer und Rüb 2004).

## 2. Internationale Rahmenvereinbarungen als ein neues Gewerkschaftsinstrument

Unter diesen Vorzeichen entwickelten die Globalen Gewerkschaften Mitte der 1990er Jahre einen eigenen Modellkodex, den so genannten „Basic Code of Conduct covering Labour Practices“, der 1997 vom Exekutivausschuss des IBFG<sup>3</sup> verabschiedet wurde und aus gewerkschaftlicher Sicht eine Liste von Mindeststandards benannte, die alle Verhaltenskodizes, die sich mit Arbeitsverhältnissen beschäftigen, abdecken sollten (IBFG-Musterkodex, Präambel). Der Modellkodex sollte nicht allein einzelne Gewerkschaftsorganisationen in Verhandlungen mit Unternehmen oder in gemeinsamen Kampagnen mit Nichtregierungsorganisationen unterstützen, sondern zugleich als Bewertungsmaßstab unilateral eingesetzter Verhaltenskodizes genutzt werden (ebd.). Vom IBFG-Modellkodex wurden in der Folgezeit alle anderen Musterkodizes bzw. -vereinbarungen der Globalen Gewerkschaftsverbände bzw. der Internationalen Berufssekretariate, wie jene vor ihrer Umbenennung 2002 genannt wurden, abgeleitet.<sup>4</sup>

Sprachen die Globalen Gewerkschaften bis Ende der 1990er Jahre von vereinbarten Verhaltenskodizes oder Verhaltenskodex-Vereinbarungen, so haben sie seitdem diese Begriffe durch „Internationale Rahmenvereinbarung“ (bzw. International Framework

3 Ende 2006 schlossen sich der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und der konfessionell geprägte Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) zum Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) zusammen. (Für eine Bewertung dieses Prozesses vgl. Traub-Merz und Eckl 2007)

4 Der IBFG-Musterkodex ist unter anderem abgedruckt in: ICFTU (2001), 129–132. Die aktuellen Versionen der Modell-Vereinbarungen des IGB und der Globalen Gewerkschaftsverbände finden sich auf deren Internetseiten.

Agreement) ersetzt. Sie setzen sich damit bewusst von unilateral eingeführten Verhaltenskodizes ab, die die gewerkschaftlich an sie gestellten Mindestanforderungen oftmals nicht erfüllen. Zudem bringen sie damit zum Ausdruck, dass nicht allein die Frage sozialverantwortlichen Unternehmensverhaltens (Corporate Social Responsibility/CSR) im Fokus steht. Vielmehr ist aus ihrer Sicht mindestens ebenso wichtig, dass Internationale Rahmenvereinbarungen ein Instrument sind, um Arbeitsbeziehungen zwischen Gewerkschaften und den transnationalen Unternehmensspitzen zu etablieren und um die gewerkschaftlichen Organisierungsbemühungen in gewerkschaftsfeindlichen betrieblichen Umfeldern voranzutreiben.

Die Globalen Gewerkschaften sehen Internationale Rahmenvereinbarungen als ihr ureigenes Instrument und erkennen deshalb vereinbarte Verhaltenskodizes nur dann als Internationale Rahmenvereinbarungen an, wenn sie ihre Unterschrift tragen, zumindest aber in ihrem Namen unterschrieben wurden. Zudem drängen sie darauf, dass die von ihnen oder in ihrem Namen abgeschlossenen Internationalen Rahmenvereinbarungen bestimmte Mindestanforderungen (weltweite Gültigkeit, IAO-Kernarbeitsnormen<sup>5</sup>, Zulieferklausel, Umsetzungsvorschriften) erfüllen.

Der Begriff der Internationalen Rahmenvereinbarungen wurde zwar im Zusammenhang mit vereinbarten Verhaltenskodizes entwickelt, wird aber von den Globalen Gewerkschaften weiter gefasst und bezieht auch andere von den Globalen Gewerkschaftsverbänden auf globaler Unternehmensebene abgeschlossene Vereinbarungen ein. Internationale Rahmenvereinbarungen sollen, so die Intention des Begriffes, einen allgemeinen Rahmen für den Abschluss von weiteren Vereinbarungen auf nationaler oder lokaler Ebene schaffen. Dieses Konzept ist aber bisher nicht aufgegangen, da faktisch in der Regel mit den Internationalen Rahmenvereinbarungen selbst gearbeitet wird.

In der Debatte um die zukünftigen Entwicklungspotentiale und Chancen, die Ambivalenzen und Grenzen dieses gewerkschaftlichen Instruments (sie-

he dazu auch Papadakis 2008) stellen sich nach nunmehr einem rund zehnjährigen Erfahrungszeitraum bei mittlerweile gut 60 abgeschlossenen Internationalen Rahmenvereinbarungen insbesondere die folgenden Fragen:

- Zum ersten die Frage der möglichen quantitativen Entwicklungsperspektiven Internationaler Rahmenvereinbarungen. Dahinter verbirgt sich die Frage, ob die bisher abgeschlossenen Vereinbarungen Vorreiter einer Entwicklung sind, die weitere Vereinbarungen zeitlich verzögert nach sich ziehen, oder ob es sich eher um Ausreißer handelt, die allein unter unternehmensspezifischen Sonderbedingungen möglich wurden und deren zahlenmäßiges Potential alsbald erschöpft sein wird.
- Zum zweiten die Frage, ob Internationale Rahmenvereinbarungen in der heutigen Form tatsächlich geeignet sind, die von den Gewerkschaften anvisierten Ziele zu erreichen, oder letztlich von den Unternehmen je nach Bedarf medial oder politisch instrumentalisierbar sind. Diese Frage verweist auf Probleme und Ambivalenzen, die Internationalen Rahmenvereinbarungen, wie jeglichem voluntaristischen Politikansatz, zu eigen sind: Dies sind einerseits Gefahren, die darin bestehen (können), den Druck auf politische Lösungen zu verringern, einer „Privatisierung sozialer Rechte“ Vorschub zu leisten und letztlich als „soziales Feigenblatt“ der neoliberalen Globalisierung zu dienen; dies sind andererseits Chancen, die darin liegen (können), dass global agierende Unternehmen nicht nur die ökonomische Globalisierung und Sozialdumping vorantreiben, sondern auch Teil neu entstehender transnationaler sozialer Räume und somit potentielle (um nicht zu sagen, geradezu „ideale“) Transmissionsinstanzen und Laboratorien sind, um Kernarbeitsnormen an Orten Geltung zu verschaffen, an denen diese ansonsten aufgrund der lokalen politischen Verhältnisse nicht beachtet würden.
- Zum dritten schließlich die Frage, ob die Globalen Gewerkschaftsverbände aufgrund ihrer personellen und finanziellen Situation von einem weiteren

5 Ihr zentraler Inhalt sind die vier Kernarbeitsrechte der Internationalen Arbeitsorganisation; im Einzelnen sind dies die Beseitigung der Kinderarbeit, die Abschaffung der Zwangsarbeit, die Beseitigung jedweder Form von Diskriminierung sowie die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen.

dynamischen Wachstum abgeschlossener Internationaler Rahmenvereinbarungen nicht über kurz oder lang überfordert wären, weil sie deren Umsetzung und Überwachung nicht angemessen sicherstellen könnten.

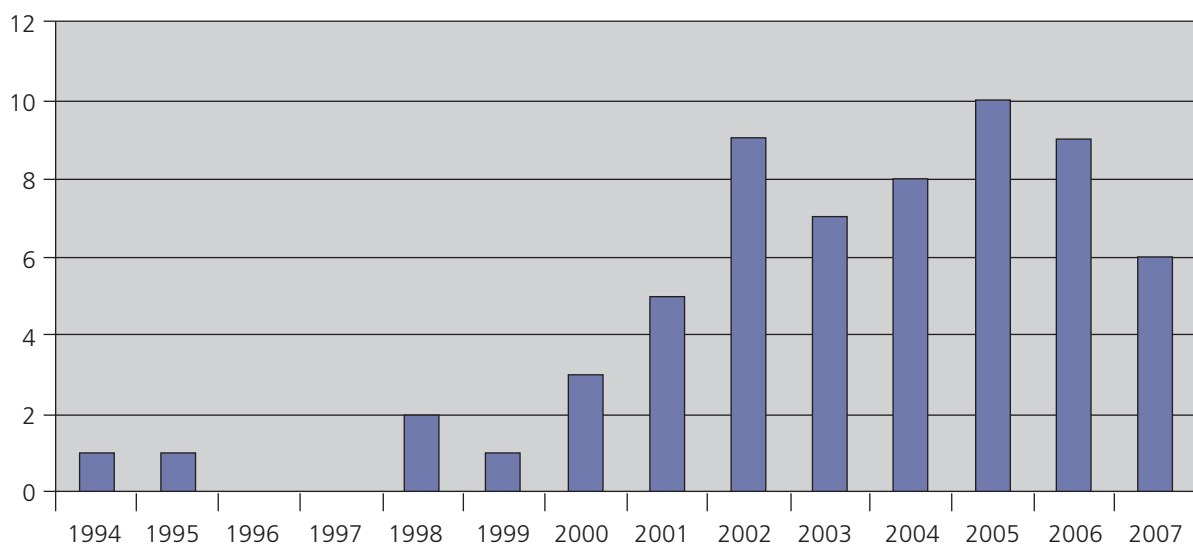
Diese Fragen spielen, wie zu analysieren sein wird, in den gewerkschaftlichen Strategiedebatten über den Fortgang des Prozesses eine Rolle, wobei die Debatte letztlich von einem Realismus geprägt ist, der sich allein schon aus numerischen Größenverhältnissen ergibt: Danach stehen den rund 64.000 transnationalen Unternehmen mit ihren mehr als 870.000 Tochtergesellschaften (UNCTAD World Investment Report 2003) die gut 1000 Unternehmen gegenüber, die sich dem Global Compact angeschlossen haben, während rund 60 Unternehmen bis dato bereit waren, über unilaterale unternehmensseitige CSR-Ansätze hinauszugehen und mit den globalen Gewerkschaften auf bilateraler Grundlage Internationale Rahmenvereinbarungen zu schließen.

### 3. Überblick über den bisherigen Stand Internationaler Rahmenvereinbarungen

Von Mitte der 1990er Jahre bis heute haben die Globalen Gewerkschaftsverbände insgesamt 62 Internationale Rahmenvereinbarungen abgeschlossen,<sup>6</sup> den Großteil davon ab 2001. Lagen bis dahin lediglich insgesamt acht Internationale Rahmenvereinbarungen vor, so wurden seitdem jährlich zwischen fünf und zehn neue Internationale Rahmenvereinbarungen unterzeichnet.

Die Abschlüsse Internationaler Rahmenvereinbarungen verteilen sich auf unterschiedliche Branchen und Organisationsbereiche der Globalen Gewerkschaftsverbände. Vorreiter war die für den Agrar- und Nahrungsmittelbereich zuständige IUL, die mit den Unternehmen Danone (1994) und Accor (1995) die ersten Internationalen Rahmenvereinbarungen unterzeichnete. Jeweils mehr als zehn Abschlüsse können die BHI (Bau & Holz) mit zwölf, ICEM (Chemie, Energie& Bergbau) mit 13, der IMB (Metall) mit 16 und UNI (Dienstleistungen) mit 15 aufweisen. Darin sind drei Vereinbarungen mit Unternehmen, die in

**Zeitliche Entwicklung der Zahl abgeschlossener Internationaler Rahmenvereinbarungen**



<sup>6</sup> Die folgende Auswertung beruht auf der in Papadakis 2008: 267ff. abgedruckten Liste bislang abgeschlossener Internationaler Rahmenvereinbarungen, die den Stand bis Ende 2007 abdeckt.

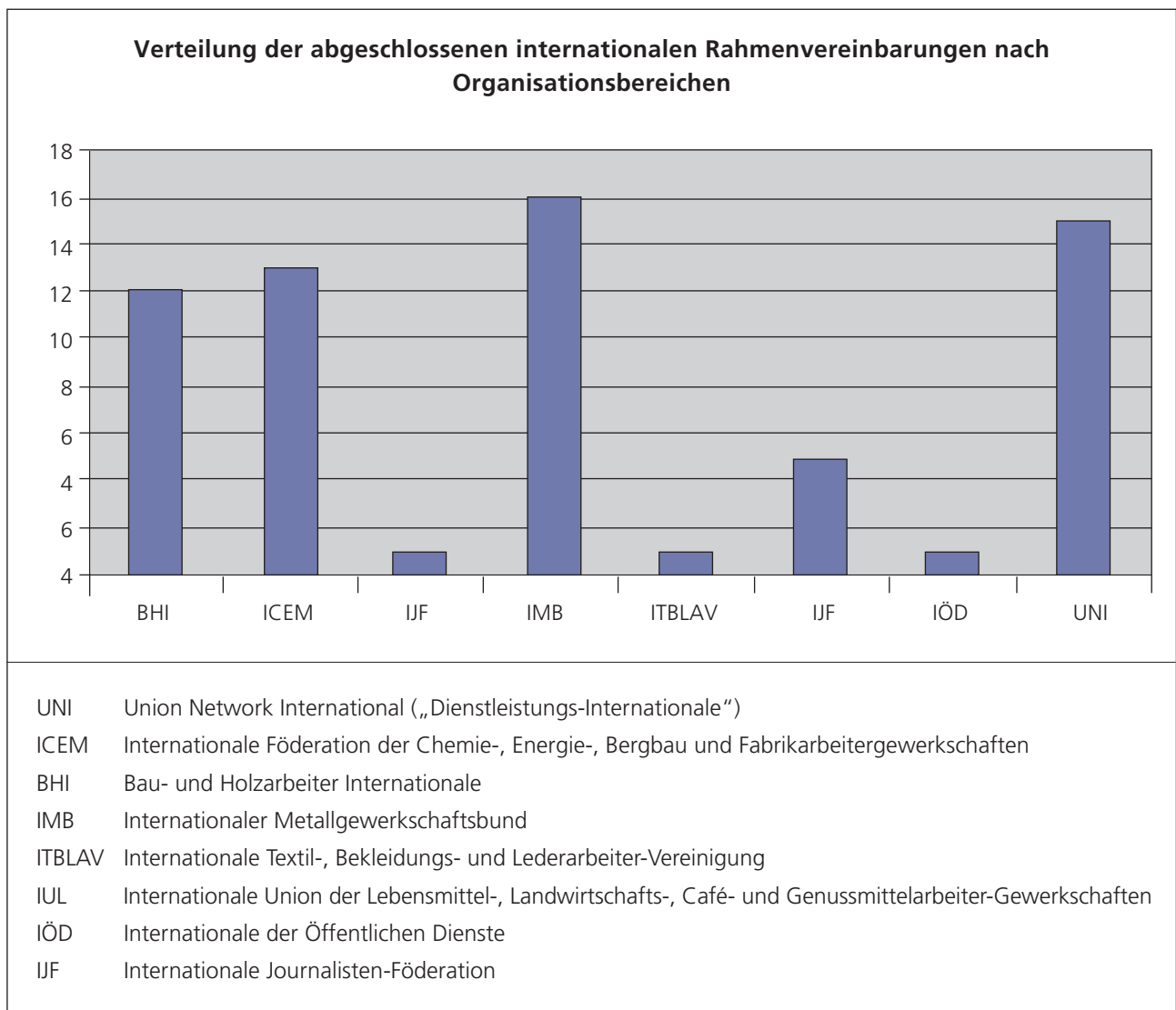
mehreren Branchen aktiv sind, doppelt einbezogen, weil diese von jeweils zwei Globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen wurden (Lafarge: BHI / ICEM; EDF: ICEM / IÖD und Umicore: ICEM / IMB). Die Hochzeit der Abschlüsse bei IMB (mit 13) und ICEM (mit neun) lag zwischen 2002 und 2005, wogegen die Hochzeit bei BHI und UNI mit sechs (BHI) und neun Abschlüssen (UNI) zwischen 2005 und 2007 jüngerem Datum ist.

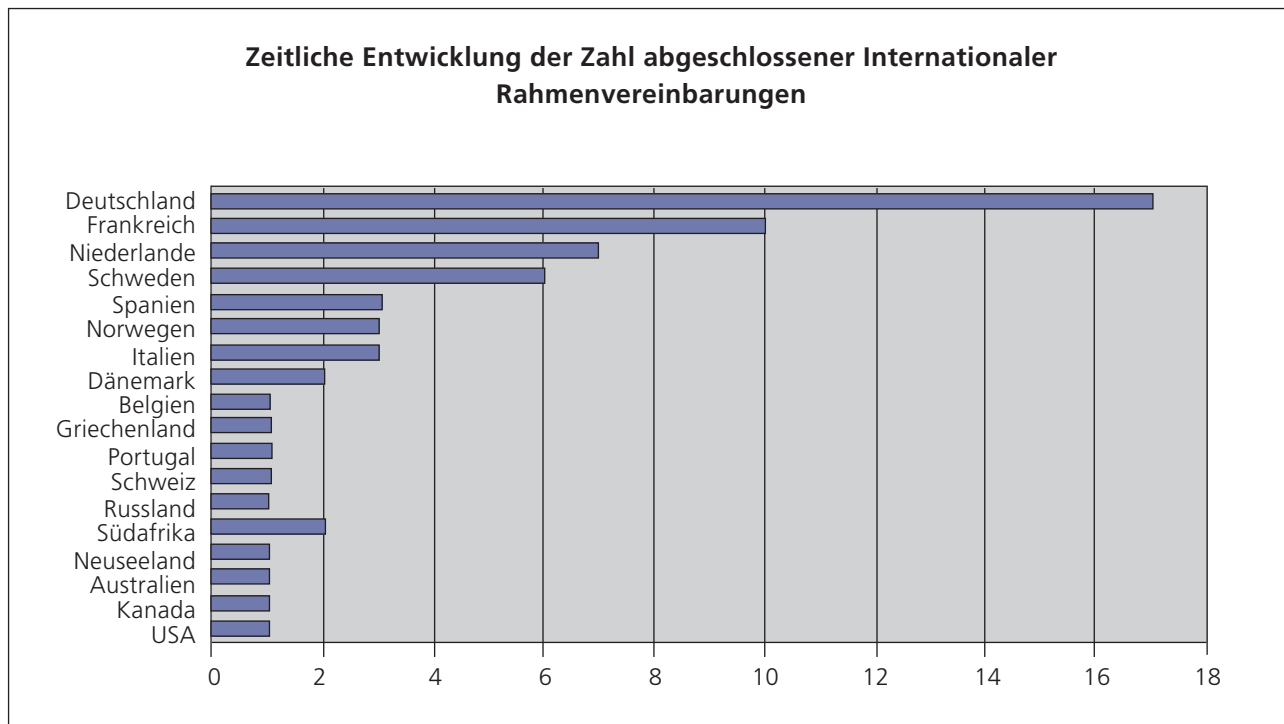
Ein Blick auf die geografische Verteilung zeigt, dass 54 der 62 bestehenden Internationalen Rahmenvereinbarungen mit Unternehmen abgeschlossen wurden, die ihren Sitz innerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums haben. Von den übrigen acht Unternehmen mit Internationalen Rahmenvereinbarungen haben zwei ihren Sitz ebenfalls in Europa (Schweiz und Russland), zwei in Südafrika und je eines in Australien, Neuseeland,

Kanada und den USA. Von den im EU-/EWR-Raum abgeschlossenen Vereinbarungen konzentrieren sich etwa drei Viertel auf die vier Länder Deutschland (mit 17), Frankreich (mit zehn), die Niederlande (mit sieben) und Schweden (mit sechs). Von den 17 mit deutschen Mutterunternehmen abgeschlossenen Vereinbarungen fallen wiederum zwölf in den Organisationsbereich der IG Metall, die damit am Abschluss von fast einem Fünftel aller Vereinbarungen aktiv beteiligt war.

#### 4. Regelungsinhalte Internationaler Rahmenvereinbarungen

Eine unvermeidliche Folge des voluntaristischen Politikansatzes ist es, dass Internationale Rahmenvereinbarungen hinsichtlich der Regelungsmaterien und Implementierungsverfahren sehr unterschied-





lich sind; dies gilt zum Teil sogar dann, wenn sie von einem Globalen Gewerkschaftsverband und innerhalb einer Branche ausgehandelt wurden. Dennoch lassen sich unter quantitativen und formalen Vorzeichen bestimmte Vereinbarungsmuster beschreiben und gewichten. Nach einer von Fichter und Sydow (2007) vorgelegten Auswertung auf Basis von 53 Internationalen Rahmenvereinbarungen umfasst die große Mehrzahl der Vereinbarungen die vier Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und bezieht sich explizit auf die entsprechenden Konventionen. Rund 40 Vereinbarungen beziehen sich darüber hinaus auf weitere IAO-Normen. Ebenfalls nehmen die Vereinbarungen meist auf ein oder mehrere internationale Regelwerke Bezug, darunter etwa den Global Compact, die UN-Menschenrechtserklärung oder die OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen.

Viele Vereinbarungen beinhalten über die Kernarbeitsnormen hinaus die Themenfelder Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, gerechter Lohn, Weiterbildung, Umwelt und Unternehmensumstrukturierung. Nahezu die Hälfte beinhaltet Klauseln zu Arbeitszeiten und Überstunden. Internationale Rah-

menvereinbarungen beschränken sich weitgehend auf die Regelung sozialer Mindeststandards, die mehr oder weniger weit unterhalb der Standards bleiben, wie sie in Ländern mit etablierten Institutionen der Arbeitsbeziehungen und entwickelten Gewerkschaftskulturen üblicherweise geregelt sind.<sup>7</sup>

Zahlreiche, wenn auch nicht alle Vereinbarungen legen Verfahren über die Kommunikation der Vereinbarungsinhalte gegenüber den Unternehmensbeschäftigten und den Zulieferern fest. Das schwierige Thema der Einbeziehung der Zulieferer in die Verpflichtungen des Abkommens wird in der Mehrzahl der Vereinbarungen angesprochen, aber hinsichtlich des Verbindlichkeitsgrades sehr unterschiedlich ausformuliert.

Alle Vereinbarungen machen, wenn auch in unterschiedlicher Klarheit und Verbindlichkeit, Aussagen über Beteiligungsrechte und Ansprüche der Gewerkschaften. Die Mehrheit beinhaltet schließlich Festlegungen über institutionalisierte Verfahren zur Überwachung des Abkommens und zur Streit-schlichtung.

<sup>7</sup> Die Umsetzungspraxis zeigt, dass einzelne IRV-Bestimmungen auch in Ländern wie Deutschland genutzt werden können, wie im Falle der Internationalen Rahmenvereinbarung von Daimler, die gegenüber mehreren Zulieferunternehmen zur Anwendung kam, weil Betriebsratswahlen behindert und einem Betriebsratsmitglied gekündigt wurde.

Obwohl sich Internationale Rahmenvereinbarungen inhaltlich je nach den unternehmensspezifischen Interessen und Strategien von Management und Gewerkschaften stark unterscheiden, hat ihre Regelungssubstanz im Lauf der Jahre tendenziell zugenommen. Dies zeigt sich daran, dass die Vereinbarungsinhalte vermehrt über die Bestimmungen der IAO-Kernarbeitsnormen hinausgehen. Dies zeigt sich aber insbesondere auch darin, dass Internationale Rahmenvereinbarungen zunehmend konkrete Bestimmungen ihrer Umsetzung beinhalten. Diese beziehen sich sowohl auf verschiedene Verfahren zur Information der Beschäftigten des Unternehmens und seiner Zulieferer als auch auf die Schaffung konkreter Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung der Vereinbarung.

Die in der Praxis angewandten Verfahren zur Bekanntmachung Internationaler Rahmenvereinbarungen umfassen zum Beispiel die Veröffentlichung der Vereinbarung auf der Website des Unternehmens, in Sozial- und Nachhaltigkeitsberichten und in Unternehmenszeitungen, das Verteilen von Flugblättern, sowie das Anbringen von Aushängen in allen Standorten des Unternehmens. In einigen Fällen kommen auch aufwändigere Verfahren zum Einsatz, wie zum Beispiel die Durchführung regelmäßiger Treffen von Vertretern der Geschäftsführung aller Tochterunternehmen oder die Information von Zulieferern und Sub-Unternehmen über die B-to-B-Website des Unternehmens.

Die zunehmende Regelungsdichte Internationaler Rahmenvereinbarungen im Bereich der Überwachung der Umsetzung zeigt sich insbesondere darin, dass Vereinbarungen jüngerer Datums vermehrt vorsehen, die Überwachung der Einhaltung der Vereinbarung in den Prozess des „Corporate Auditing“ zu integrieren und damit zum Teil des jährlichen Berichtswesens zu machen. Darüber hinaus enthalten jüngere Vereinbarungen verstärkt Regelungen zur Einrichtung gemeinsamer Gremien. Die Aufgabe dieser aus Management- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzten „Joint Monitoring Groups“ besteht darin, gemeinsam die Kriterien für die Überwachung der Vereinbarung festzulegen und als Anlaufstelle im Falle der Nichtbeachtung der Vereinbarung zu dienen.

## 5. Strategische Entwicklungslinien und Problempereptionen der Globalen Gewerkschaften

Im Rahmen ihrer breiter angelegten Strategie der Entwicklung einer sozialen Dimension der ökonomischen Globalisierung verfolgen die Globalen Gewerkschaftsverbände mit dem Abschluss von Internationalen Rahmenvereinbarungen vier grundlegende Ziele (Rüb 2006: 7):

- a) Die Sicherung von sozialen Mindeststandards in allen Standorten von international operierenden Unternehmen und deren Zulieferern und Auftragnehmern, um so eine Abwärtsspirale immer schlechterer Arbeitsbedingungen zu verhindern.
- b) Den Aufbau kontinuierlicher Dialog- und Verhandlungsbeziehungen mit dem Management sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler/lokaler Ebene, indem das Unternehmen mit dem Abschluss einer Internationalen Rahmenvereinbarung die Gewerkschaften als legitime Vertreter der Beschäftigten anerkennt.
- c) Die Nutzung von Internationalen Rahmenvereinbarungen zur Unterstützung gewerkschaftlicher Organisierungskampagnen, um in den Standorten des jeweiligen Unternehmens und seiner Zulieferer gewerkschaftliche Strukturen aufzubauen.
- d) Die Nutzung von Internationalen Rahmenvereinbarungen zum Aufbau transnationaler unternehmensbezogener gewerkschaftlicher Netzwerke zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit von Gewerkschaften.

Während sich die Ansätze zur Erreichung dieser Ziele und die Gewichtung der jeweiligen Ziele im Gesamtkontext der von den einzelnen Globalen Gewerkschaftsverbänden verfolgten IRV-Strategie unterscheiden können, geht es den Globalen Gewerkschaftsverbänden bei der Umsetzung einer Internationalen Rahmenvereinbarung um zweierlei: Erstens soll mit Internationalen Rahmenvereinbarungen unmittelbar eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in international operierenden Unternehmen und deren Zulieferern erreicht werden. Zweitens sollen Internationale Rahmenvereinbarungen zum Aufbau nachhaltiger Strukturen der gewerkschaftlichen Organisierung und Vernetzung beitragen, weil nur über die Präsenz effektiver gewerkschaftlicher Vertretungs-

strukturen vor Ort ein langfristiger Prozess der kontinuierlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen angestoßen werden kann.

Die spezifische Ausprägung der IRV-Strategie der Globalen Gewerkschaftsverbände ist weniger das Ergebnis eines rationalen Masterplans als vielmehr die pragmatische Anpassung an das Zusammenspiel einer Reihe von externen unternehmens- und sektorspezifischen sowie gewerkschaftsorganisatorischen Einflussfaktoren.

Ein zentraler sektorspezifischer Einflussfaktor ist die Ausprägung der Produktionsstruktur und Wertschöpfungsketten. Hier lassen sich nach Bair and Gereffi (2000) Sektoren mit Käufer-dominierten Wertschöpfungsketten von Sektoren mit Produzenten-dominierten Wertschöpfungsketten unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Formulierung gewerkschaftlicher Strategien definieren. In Sektoren mit Käufer-dominierten Wertschöpfungsketten wie zum Beispiel in der Textil- und Bekleidungsindustrie ist der Großteil der Produktion in ein komplexes mehrstufiges Netzwerk von Zulieferern ausgelagert. Im Gegensatz dazu liegen die Kernkompetenzen der Produktion in Sektoren mit Produzenten-dominierten Wertschöpfungsketten, wie zum Beispiel in kapital- und technologieintensiven Sektoren wie der Automobil- und der Luftfahrtindustrie, beim jeweiligen multinationalen Unternehmen.

Wichtige unternehmensspezifische Faktoren sind: die Tradition der industriellen Beziehungen, d.h. ob ein Unternehmen der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften eher offen oder skeptisch gegenüber steht; die Interessen, die das Unternehmen mit dem Abschluss einer Internationalen Rahmenvereinbarung verfolgt; die Tiefe und Organisation der Wertschöpfungskette des jeweiligen Unternehmens; sowie die Stärke der Gewerkschaften selbst in dem jeweiligen Unternehmen. Angesichts des voluntaristischen Charakters von Internationalen Rahmenvereinbarungen definieren all diese Faktoren den Möglichkeitsrahmen für die Strategie der Globalen Gewerkschaftsverbände.

Die von den jeweiligen Globalen Gewerkschaftsverbänden verfolgte Strategie hängt zudem stark von gewerkschaftsinternen Faktoren ab. Globale Gewerk-

schaftsverbände sind Organisationen zweiter Ordnung, d.h. sie organisieren keine individuellen Mitglieder sondern nationale Gewerkschaften, die ihrerseits je nach ihren nationalen Traditionen und Strukturen der industriellen Beziehungen unterschiedliche Vorstellungen über die mit Internationalen Rahmenvereinbarungen verfolgten Zielsetzungen haben. Tendenziell neigen Gewerkschaften aus Ländern mit einer voluntaristischen und eher konfliktären Arbeitsbeziehungstradition (wie z.B. in den USA und Großbritannien) dazu, Internationale Rahmenvereinbarungen stärker als ein Instrument der gewerkschaftlichen Organisation zu betrachten. Während Gewerkschaften aus Ländern mit einer stärker institutionalisierten und eher kooperativen Tradition der Arbeitsbeziehungen (wie z.B. in Europa, vor allem in Deutschland, Schweden, Österreich und den Niederlande) Internationale Rahmenvereinbarungen eher pragmatisch als einen ersten Schritt zur Entwicklung einer kontinuierlichen Dialogbeziehung mit dem Unternehmen zur Lösung konkreter Probleme auf internationaler Ebene ansehen. Welche der Sichtweisen sich intern durchsetzt und damit zur offiziellen Politik des jeweiligen Globalen Gewerkschaftsverbands wird, hängt von den internen Interessen- und Machtkonstellationen ab.

Die gewerkschaftliche Politik der Internationalen Rahmenvereinbarungen befindet sich dadurch in gewisser Weise in einem strategischen Dilemma, überspitzt gesagt in einer europäischen Sackgasse. Vor dem Hintergrund, dass sich die US-Gewerkschaften derzeit massiv in die Defensive gedrängt sehen, messen sie den Nutzen Internationaler Rahmenvereinbarungen insbesondere daran, inwiefern sie die eigenen gewerkschaftlichen Organisierungsmöglichkeiten verbessern. Die Aufnahme von Bestimmungen, die die gewerkschaftlichen Organisationsrechte substantiell erweitern würden, insbesondere ein Gewerkschaftsrecht auf Zugang zum Arbeitsplatz und die Verpflichtung zur Neutralität des Managements bei gewerkschaftlichen Organisationsaktivitäten (insbesondere bei Gewerkschaftswahlen), würde die Attraktivität Internationaler Rahmenvereinbarungen für die US-Gewerkschaften erhöhen und diesen einen Anreiz schaffen, die Politik der Internationalen Rahmenvereinbarungen aktiver als bisher voranzutreiben. Diejenigen europäischen Gewerkschaften, die dieses Instrument bisher am stärksten vorantrei-



ben, sehen aber bei Aufnahme dieser Bestimmungen zugleich die Abschlussfähigkeit Internationaler Rahmenvereinbarungen in europäischen Unternehmen stark eingeschränkt. Denn die zentralen Leitungen multinationaler Unternehmen mit Sitz in Europa wehren sich gegen die Aufnahme solcher Bestimmungen mit dem Argument, dass ihre amerikanischen Tochterunternehmen in solchen Organisationsfragen Autonomie hätten und es nicht zur Unternehmenskultur gehöre, dass die zentrale Leitung den Managern europäischer Unternehmenstöchter in den USA in diesen Fragen Vorschriften machen.

Jenseits dieser gewerkschaftsinternen strategischen Diskussionen wandelte sich im Zeitverlauf der Ansatz der Globalen Gewerkschaftsverbände von einer quantitativen Strategie, die darauf abzielte, so viele Internationale Rahmenvereinbarungen wie möglich abzuschließen, zu einer qualitativen Strategie, in deren Rahmen die Globalen Gewerkschaftsverbände sehr viel stärker auf die Festlegung effektiver Umsetzungsmechanismen achten. Ging es in den 1990er Jahren und zu Beginn der 2000er Jahren auch darum, eine kritische Masse an Vereinbarungen zu erreichen, um so den Druck auf zögerliche Unternehmen und politische Institutionen zu erhöhen, nahmen im Laufe der Zeit qualitative Aspekte eine immer größere Bedeutung ein. Die im vorherigen Kapitel konstatierte Zunahme der Regelungssubstanz Internationaler Rahmenvereinbarungen ist Ausdruck eines Strategiewechsels, der – auch um den Preis künftig geringerer Abschlusszahlen – in den letzten Jahren vollzogen wurde.

## **6. Umsetzung und Überwachung Internationaler Rahmenvereinbarungen**

Die Unternehmen verpflichten sich mit Abschluss einer Internationalen Rahmenvereinbarung zur Einhaltung bestimmter Mindestarbeitsbedingungen. Sie tragen damit im Verständnis der Gewerkschaften die Hauptverantwortung einer systematischen Umsetzung und Überwachung der Vereinbarungsinhalte. Die Gewerkschaften fordern aber zugleich ein, am Prozess der unternehmensseitigen Umsetzung und Überwachung beteiligt zu werden, und ergänzen den unternehmensseitigen Prozess soweit möglich mit dem Aufbau eigener Strukturen und Verfahren. In der

bisherigen Umsetzungspraxis zeigen sich große Unterschiede im Engagement der Unternehmen wie auch in der Form der Beteiligung der Gewerkschaften am Umsetzungsprozess.

Der Auslagerung der Umsetzung und Überwachung an externe Agenturen wie Zertifizierungs- oder Rechnungsprüfungsgesellschaften stehen die Gewerkschaften prinzipiell skeptisch gegenüber, weil sie die Gefahr sehen, aus dem Prozess der Umsetzung und Überwachung ausgeschlossen zu werden und dadurch die Kontrolle darüber zu verlieren; zumal sie eher skeptisch sind, dass solche Agenturen unabhängig von ihrem Auftraggeber agieren (Kearney and Justice 2003: 108/109; Rüb 2006: 16). Sie unterstützen den Einbezug externer Agenturen deshalb allenfalls als ergänzendes Instrument zur Überwachung weitverzweigter Zuliefernetzwerke und bei Absprachen konkreter Kontrollverfahren der Arbeit und Ergebnisse dieser Agenturen.

Die Gewerkschaften sind davon überzeugt, dass eine „unabhängige“ Überwachung der Vereinbarungen durch die Beschäftigten und Gewerkschaften selbst prinzipiell am wirkungsvollsten ist. Für eine solche „unabhängige“ Überwachung fehlt es aber an Strukturen und Ressourcen. Denn dies würde voraussetzen, dass zumindest, wenn auch nicht in allen Standorten des Unternehmens und seiner Zulieferer, unabhängige Gewerkschaften existieren, was nicht der Fall ist. Die Gewerkschaften sehen vielmehr umgekehrt Internationale Rahmenvereinbarungen als ein Mittel, die gewerkschaftliche Organisierung in Unternehmen und bei ihren Zulieferern voranzutreiben.

Ein gewerkschaftsseitiges Überwachungssystem setzt zudem eine Kommunikations- und Netzwerkstruktur voraus, die es ermöglicht, den Gewerkschaften das hierzu erforderliche Wissen zu vermitteln, und zugleich Informationen über die Verletzung von Vereinbarungsinhalten in den peripheren Standorten über die gewerkschaftliche Struktur auf globaler Gewerkschaftsebene sichtbar und bearbeitbar zu machen. Die Globalen Gewerkschaftsverbände versuchen, den Aufbau solcher Strukturen zu fördern, indem sie Schulungen für die Gewerkschaften vor Ort durchführen, Umsetzungsworkshops unter Beteiligung von betrieblichen Gewerkschaftsvertretern der weltweit gestreuten Standorte eines Unternehmens

anbieten oder unternehmensbezogene gewerkschaftliche Netzwerkstrukturen aufbauen. Sie stoßen dabei aber schnell an die Grenzen ihrer verfügbaren Ressourcen und sind zu einem systematischen und kontinuierlichen Aufbau entsprechender Strukturen nicht in der Lage. Sie sind deshalb umso mehr auf die Bereitschaft der Unternehmen angewiesen, dass diese den Umsetzungsprozess von sich aus vorantreiben.

## 7. Gesamteinschätzung und Perspektiven

Unter den Vorzeichen der Globalisierungsdynamik seit den 1990er Jahren haben die Globalen Gewerkschaften versucht, ihr unternehmensbezogenes transnationales Handlungsinstrumentarium weiterzuentwickeln. Die bereits in den 1960/70er Jahren verfolgte Strategie, in wichtigen branchendominierenden Unternehmen globale Gewerkschaftsnetze zu etablieren, wurde weiterverfolgt und um neue Instrumente wie Weltbetriebsräte und Internationale Rahmenvereinbarungen ergänzt.

Diese Instrumente können und sollen sich nach den gewerkschaftlichen Vorstellungen gegenseitig ergänzen sowie wechselseitig befruchten, um hierdurch insgesamt der transnationalen Vertretung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsinteressen eine neue Qualität zu verleihen.

Internationale Rahmenabkommen sind nach ihrem Wachstumsverlauf und ihrer gegenwärtiger Zahl das dynamischste Element unter den unternehmensbezogenen Handlungsansätzen. Wie gezeigt, ist das Instrument grundsätzlich geeignet, flexibel weiterentwickelt und unterschiedlichen Unternehmens- und Branchenbedingungen angepasst zu werden. Die in einer konsequenten Umsetzung liegenden Potentiale globaler Vereinbarungen zur sozialen Mindeststandardsicherung sind vielfach noch nicht ausgeschöpft, stoßen aber zugleich auf gewerkschaftliche Ressourcenprobleme, die sich im Bereich einer effektiven Implementierung und Überwachung unweigerlich stellen. In ihrer Regulierungsqualität sind Internationale Rahmenvereinbarungen zunächst notwendigerweise ein „weiches“ primär normsetzendes Instrument, das aber unter günstigen Bedingungen auch eine grenzübergreifende Vernetzung

von Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften und damit eine transnationale Strukturbildung befördern kann.

In ihrem Wirkungspotential sind Internationale Rahmenabkommen auch perspektivisch kein Mittel zur Bearbeitung von Globalisierungsproblemen, die aus dem forcierten – auch unternehmensinternen – Standortwettbewerb resultieren, sondern bestenfalls und primär ein Instrument zur Stärkung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Wie die geografische Verteilung und westeuropäische Konzentration der Mutterunternehmen, in denen Internationale Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden konnten, zeigt, basiert der Erfolg dieses voluntaristischen Politikansatzes nicht allein bzw. oftmals nur zu einem geringeren Teil auf einer transnationalen Mobilisierungs- und Kampagnenfähigkeit der Gewerkschaften, sondern vor allem auf unternehmensspezifischen Bedingungskonstellationen, in denen mit je unterschiedlichem Gewicht die folgenden Faktoren zum Tragen kommen (können): die Bereitschaft und Fähigkeit nationaler Gewerkschaften und Belegschaftsvertretungen zur Verhandlungsführung; Managementinteressen, die entsprechende Abkommen als (ergänzenden) Teil ihrer CSR-Strategien begreifen und diese entweder defensiv akzeptieren oder proaktiv nutzen; nationale Mitbestimmungsmechanismen, die Internationale Rahmenabkommen als Teil von Auseinandersetzungen, Tauschprozessen und Kompromissgleichgewichten hervorbringen; und schließlich Unternehmenskulturen und nationale Arbeitsbeziehungstraditionen, die auf kooperativen und konsensorientierten Prinzipien basieren.

Allein aufgrund dieser Bedingungskonstellationen, also der Notwendigkeit, daß mehrere dieser Faktoren vorhanden sein und zusammenwirken müssen, um Internationale Rahmenabkommen abschließen zu können, ist davon auszugehen, dass das quantitative Wachstumspotential dieses Instruments auch auf mittlere Sicht begrenzt bleibt und seine verbreitete Verankerung in Unternehmen außerhalb (West-) Europas eher unwahrscheinlich ist.

Dennoch ist es gelungen, mit den Internationalen Rahmenabkommen ein innovatives Instrumenta-

rium zu entwickeln, das schon deshalb gestärkt und wo immer möglich weiter ausgebaut werden sollte, weil es zu ihm nur wenige strategische Alternativen gibt.

Internationale Rahmenvereinbarungen stehen für einen Prozess einer notwendigen weiteren Stärkung transnationaler Arbeitsbeziehungen wie der Globalen Gewerkschaften selbst. Dieser Prozess dürfte auch künftig nur pragmatisch, mittels beharrlicher kleiner Schritte, mittels eines „patchworks“ unterschiedlicher transnationaler Regulierungsformen und bei Inkaufnahme regionaler Ungleichgewichte voranzutreiben sein.

### Zu den Autoren:

**Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer** ist Politikwissenschaftler an der Hochschule Fulda und Inhaber eines Jean Monnet Chair of European Integration. Zu seinen Lehr- und Forschungsschwerpunkten gehören Europäische Integration sowie Vergleichende und transnationale Arbeitsbeziehungen.

**Stefan Rüb** ist Mitglied der Forschungsgruppe „Europäische und globale Arbeitsbeziehungen“ an der Hochschule Fulda. Zur Zeit promoviert er an der Universität Kassel zu Fragen der gewerkschaftlichen Transnationalisierung.

**Dr. Torsten Müller** ist Mitglied der Forschungsgruppe „Europäische und globale Arbeitsbeziehungen“ an der Hochschule Fulda mit den Arbeitsschwerpunkten Europäische Betriebsräte, Internationale Rahmenvereinbarungen und transnationale Gewerkschaftspolitik.

### Literatur

Bair, J. und Gereffi, G. (2000): „Industrielle Entwicklung, Netzwerke und Beschäftigung in der Warentkette der Bekleidungsindustrie“. In Dörrenbacher, C. und Plehwe, D. (Hrsg.) *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*, Sigma, Berlin, 195–242.

Bakvis, P. und McCoy, M. (2008): *Kernarbeitsnormen und Internationale Organisationen: Welche Fortschritte haben Gewerkschaften bisher erreicht?*, Friedrich Ebert Stiftung, Kurzberichte Globale Gewerkschaftspolitik, Nr. 6/2008.

Fichter M., Sydow J. und Volynets, L. (2007): „Organization and Regulation of employment relations in Transnational Production and Supply networks. Ensuring Core Labour Standards through International Framework Agreements?“ Paper for the presentation at the 8<sup>th</sup> European Congress of the International Industrial Relations Association, Manchester/UK, September 3–6, 2007.

ICFTU (2001): *A Trade Union Guide to Globalisation*, ICFTU, Brussels.

Kearney, N. und Justice, D. (2003): „The New Codes of Conduct – Some Questions and Answers for Trade Unions“. In Wick, I. *Workers' tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice*, 3<sup>rd</sup> revised edition, Friedrich-Ebert-Stiftung and Südwind, Bonn/Siegburg, 92–114.

Kocher, E. (2008): „Corporate Social Responsibility – Instrumente zur Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen“. In *WSI-Mitteilungen*, Nr. 4, 198–204.

Müller, T.; Platzer, H.-W. und Rüb S. (2004): *Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik*, VS-Verlag, Wiesbaden.

Mund, H. und Priegnitz, K. (2007): „Soft law – second best solution or privatisation of social rights? Some pointers for a future discussion“. In *Transfer* Vol. 13(4), 671–677.

Papadakis, Konstantinos (Ed.) (2008): *Cross-border Social Dialogue and Agreements: an emerging global industrial relations framework?* International Institute for Labour Studies and International Labour Office, Geneva.

Rüb, Stefan (2006): *Leitfaden zur Umsetzung und Überwachung einer Internationalen Rahmenvereinbarung*, IG Metall Vorstand, FB Internationales/Europa, Frankfurt am Main.

Traub-Merz, Rudolf und Eckl, Jürgen (2007): *Die internationale Gewerkschaftsbewegung: Fusionen und Widersprüche*, Friedrich Ebert Stiftung, Kurzberichte Globale Gewerkschaftspolitik Nr.1/2007.

**Bisher in der Reihe erschienen:**

N° 1/2007

**Die internationale Gewerkschaftsbewegung:  
Fusionen und Widersprüche**von Rudolf Traub-Merz und Jürgen Eckl  
(*Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch*)

N° 2/2007

**Die IAO-Kampagne zum Aufbau einer elementaren  
sozialen Absicherung für Alle**von Assane Diop  
(*Deutsch, Französisch, Englisch*)

N° 3/2007

**Gewerkschaften und politische Parteien in Afrika:  
Neue Bündnisse, Strategien und Partnerschaften**von Edward Webster  
(*Deutsch, Französisch, Englisch*)

N° 4/2008

**Die Weltbank,  
Bahnprivatisierungen und Gewerkschaften**von Brendan Martin  
(*Deutsch, Englisch*)

N° 5/2008

**Wo stehen die Gewerkschaften in Osteuropa  
heute? Eine Zwischenbilanz nach der  
EU-Erweiterung**von Heribert Kohll  
(*Deutsch, Englisch, Französisch*)

N° 6/2008

**Kernarbeitsnormen und Internationale  
Organisationen:  
Welche Fortschritte haben Gewerkschaften  
bisher erreicht?**von Peter Bakvis und Molly McCoy  
(*Deutsch, Englisch*)

N° 7/2008

**Konkurrenz oder Kooperation?  
Die Zukunft der europäisch-amerikanischen  
Gewerkschaftsbeziehungen**von Thomas Greven  
(*Deutsch, Englisch*)

Die Friedrich-Ebert-Stiftung als 1925 gegründete älteste politische Stiftung in Deutschland ist eine private und gemeinnützige Institution, die den Ideen der sozialen Demokratie verpflichtet ist. Sie trägt den Namen des ersten demokratisch gewählten deutschen Staatspräsidenten, Friedrich Ebert, und führt sein Vermächtnis der politischen Gestaltung von Freiheit, Solidarität und sozialer Gerechtigkeit fort. Diesem Auftrag entspricht die Stiftung im In- und Ausland mit ihren Programmen zur politischen Bildung, internationalen Zusammenarbeit sowie zu Studienförderung und Forschung.

**Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik**  
**Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Development Cooperation, Global Trade Union Program**  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>  
To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

**Dr. Rudolf Traub-Merz**, e-mail: [Rudolf.Traub@fes.de](mailto:Rudolf.Traub@fes.de)  
**Julia Müller**, Tel. 0228 883-507, e-mail: [Julia.Mueller@fes.de](mailto:Julia.Mueller@fes.de)