

Arbeitspapier

**Globale Abkommen in transnationalen
Konzernen - ein Instrument zur Sicherung
sozialer Mindeststandards und zur
Internationalisierung der Interessenvertretung**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitende Bemerkungen	3
2. Globale Abkommen - Definition und Abgrenzung	4
3. Entstehungsgründe und Entwicklung	6
4. Zentrale Regelungsinhalte	8
4.1 ILO-Kernarbeitsnormen	8
4.2. Arbeitsbedingungen	10
4.3 Implementierung und Monitoring	10
5. Praxiserfahrungen, Stärken und Problemfelder	12
6. Fazit	15
7. Literatur	16
8. Anhang	17

1. Einleitende Bemerkungen

Seit geraumer Zeit in aller Munde, ist die Globalisierung nicht nur „zu einem der wichtigsten politischen Themen geworden“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 49), sondern auch zu einer zunehmend existenziellen Problemstellung für die Gewerkschaften. Vor allem die vielfachen Drohungen von Unternehmen, im Falle ausbleibender materieller Zugeständnisse der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen in Fragen der Einkommens- und Arbeitsbedingungen Produktionsstandorte zu verlagern, haben in jüngster Vergangenheit den Eindruck entstehen lassen, dass die „Gewerkschaften in der Globalisierungsfalle“ (Riexinger / Sauerborn 2004) stecken. Die plausible und wohl auch alternativlose Antwort auf diesen Missstand, dass nämlich die Arbeitnehmerorganisationen das „Gefängnis ihrer nationalen Bindungen“ (Grevén / Scherrer 2005, S. 108) zu verlassen und ihre eigene Internationalisierung in Angriff zu nehmen hätten, bedarf zum Nachweis ihrer praktischen Umsetzbarkeit innovativer Beispiele der gelungenen - bzw. zumindest potenziell gelingenden - Globalisierung von Strukturen und Mechanismen der Interessenvertretung von Arbeitnehmern. Als solche könnten exemplarisch die in den letzten Jahren zunehmend auftretenden Globalen Abkommen (GAs) dienen, die auf die Sicherung sozialer Mindeststandards in transnationalen Konzernen abzielen. Mit dieser Zielsetzung könnten GAs möglicherweise auch als Instrumente zur effektiven Umsetzung von „corporate social responsibility“ jenseits reiner Absichtserklärungen und PR-Initiativen fungieren und zur Annäherung an das „globale Ziel menschenwürdige Arbeitsbedingungen“ (Weltkommission 2004, S. 121) als zentralem Element einer humaneren Globalisierung beitragen.

Vor diesem Hintergrund soll mit der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen werden, das relativ neue Instrument der GAs näher zu beschreiben und in seiner Wirkungsweise, seinen Stärken und Problemstellungen einzuschätzen. Mein persönlicher Bezug hierzu ergibt sich zum einen aus einer langjährigen Befassung mit dem Problemfeld „Gewerkschaften und Globalisierung“ in Projekten und Studien.¹ Ein noch direkterer praktischer Zugang zu den mit GAs verbundenen Problemstellungen resultiert aus der Tatsache, dass der ver.di-Fachbereich 9 mich in den letzten Monaten damit beauftragte, den Entwurf eines GA mit der Deutschen Telekom AG vorzubereiten und die Verhandlungen zu diesem zu begleiten. Eine erste Verhandlungsrunde hierzu hat mittlerweile am 18./19. August in Bonn stattgefunden.

¹Z.B. im von der EU geförderten internationalen gewerkschaftlichen Kooperationsprojekt int.unity (www.intunity.org) und in meinem Beitrag „Offshoring und Gewerkschaften“, publiziert in: Andreas Boes / Michael Schwemmler (Hrsg.), Bangalore statt Böblingen? Offshoring und Internationalisierung im IT-Sektor, Hamburg 2005, S. 144 ff.

2. Globale Abkommen - Definition und Abgrenzung

Ein GA lässt sich definieren als Übereinkunft zwischen einem transnationalen Konzern auf der einen und einer „Global Union“² auf der anderen Seite, welches im Kern die Gewährleistung konzernweit gültiger Sozialstandards³ und die Institutionalisierung eines regelmäßigen sozialen Dialogs auf globaler Ebene zum Gegenstand hat. Die inhaltliche Konzentration auf Arbeitnehmerrechte, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen sowie die bilaterale Akteurskonstellation unter Beteiligung eines weltweit agierenden Gewerkschaftsverbands⁴ sind zentrale Merkmale von GAs. Vor allem der letztgenannte Punkt unterscheidet diese von anderen Instrumenten zur Ausrichtung transnationaler Konzerne an Normen einer ethisch verantwortlichen Unternehmensführung im Sinne von „Corporate Social Responsibility“.

Als solche sind in erster Linie die seit Anfang der 1990er Jahre entwickelten und mittlerweile weit verbreiteten Verhaltenskodizes bzw. - so der gängigere englische Begriff - „Codes of Conduct“ zu nennen.⁵ Dabei handelt es sich um Absichtserklärungen transnationaler Konzerne, in denen sich diese zu einem „gutem“ Verhalten entsprechend selbst gesetzter Regeln verpflichten. In Reaktion auf eine anhaltende Kritik an den „Multis“⁶, ihrer großen ökonomischen Potenz, ihrem erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse und ihrem Gebaren gegenüber Kunden, Beschäftigten und der Umwelt, haben zahlreiche Unternehmen derartige Kodizes entwickelt, um soziale und ökologische Aspekte „in ihren nationalen und internationalen Aktivitäten systematischer zu verankern.“ (Sekretariat des Runden Tisches 2004, S. 3) Häufig auf entsprechende Leitlinien supranationaler Institutionen und Initiativen, wie insbesondere den „Global Compact“ der UN oder die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ (vgl. Chahoud 2001), Bezug nehmend, dienen derartige Grundsätze nicht zuletzt Marketing- und Kommunikationszwecken im Verhältnis zu politischen Instanzen, Medien und NGOs, aber auch zu Kunden, Rating-Agenturen, „ethisch“ orientierten Anlegern und Investmentfonds. „Vielfach versuchen Unternehmen, durch die freiwillige Selbstver-

² „Global Unions“ bzw. Global Union Federations (GUFs) ist die mittlerweile gängige Bezeichnung für die ehemaligen internationalen gewerkschaftlichen „Branchensekretariate“, die dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) nahestehenden. Von den derzeit existierenden zehn GUFs haben die folgenden bis heute (August 2005) Globale Abkommen abgeschlossen: IMF (International Metalworkers' Federation), IFBWW (International Federation of Building and Wood Workers), ICEM (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union), UNI (Union Network International), IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Association).

³ Einer Definition der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zufolge ist der Terminus „Sozialstandards“ ein „umfassender und allgemeiner Begriff für Standards bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen (Arbeitszeit, Lohn, Sozialversicherung etc.) und für Arbeitnehmerrechte“ (Deutscher Bundestag 2001, S. 65)

⁴ Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass neben den GUFs häufig auch nationalen Gewerkschaftsorganisationen aus dem jeweiligen Stammland des Unternehmens sowie konzerninternen Arbeitnehmervertretungen eine wichtige Rolle bei der Initiierung, Aushandlung und Umsetzung solcher Abkommen zukommt.

⁵ Vgl. allgemein zu „Codes of Conduct“ Stelzl (2004) und Sekretariat des Runden Tisches (2004). Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung (Deutscher Bundestag 2002, S. 177) ging im Jahr 2002 von der Existenz von „mittlerweile weltweit 500 Kodizes“ aus. Ein bereits 1997 vorgelegter Verhaltenskodex des Otto-Versands ist abgedruckt bei Greven / Scherrer (2005), S. 150 f.

⁶ Am bekanntesten dürfte hier das oft als „Bibel der Globalisierungskritik“ bezeichnete Buch „No Logo!“ von Naomi Klein (2001) sein.

pflichtung ordnungsrechtliche Maßnahmen gerade auch in den Stammländern der Transnationalen Unternehmen abzuwehren.“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 177)

Im Unterschied zu den bilateral getragenen GAs sind solche Kodizes - und dies macht aus gewerkschaftlicher Perspektive ihr prinzipielles Manko aus - jedoch ausschließlich unternehmensseitig erarbeitete und implementierte, nicht auf Vereinbarungen mit einer Arbeitnehmervertretung basierende Regelwerke.⁷ In der Sache schlägt sich diese Differenz u.a. darin nieder, dass solche Leitlinien in aller Regel

- in einer eher allgemeinen, wenig verbindlichen Sprache gehalten sind,
- explizite Bezüge auf einzelne Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vermeiden,
- in ihren Verfahrensregeln zur Umsetzung und Überwachung wenig konkret und transparent sind und
- keine Mechanismen zur Institutionalisierung eines sozialen Dialogs auf globaler (Konzern-)Ebene vorsehen.

Mit kritischem Blick auf diese Defizite greifen Gewerkschaften „einerseits die Idee positiv auf, ... soziale Mindestnormen in den transnationalen Konzernen selbst zu verankern, lehnen aber eine Politik einseitiger Selbstverpflichtungen durch die Konzerne als bloße Alibiveranstaltung ab und fordern statt dessen die transnationalen Konzerne zum Abschluss entsprechender globaler Vereinbarungen auf“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 261).

⁷ Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (ICFTU 2004, S. 95) bringt den entscheidenden Unterschied zwischen Codes of Conduct und GAs wie folgt auf den Punkt: „There is a fundamental difference between a code ..., which is a unilateral management pledge, mainly to address public concerns, and a framework agreement, which is recognition that the company will engage the relevant international trade union organisation and discuss issues of fundamental concerns to both parties.“

3. Entstehungsgründe und Entwicklung

Lässt sich die gewerkschaftliche Skepsis gegenüber unilateralen, ohne Mitwirkung von Arbeitnehmervertretungen entstandenen Verhaltenskodizes somit als ein zentraler Entstehungsgrund für die verstärkt seit Mitte der 1990er Jahre auftretenden GAs ausmachen, so ist eine weitere Ursache in der „enttäuschte(n) Hoffnung auf eine verbindliche globale Regulierung“ (Brandl / Stelzl 2005, S. 85) sozialer Mindeststandards durch supranationale Instanzen wie die ILO oder die Welthandelsorganisation (WTO) zu sehen. Insbesondere ist es bis heute nicht gelungen, die von Gewerkschaften, NGOs und einer Reihe von Regierungen getragene Forderung nach einer wirksamen Verankerung sogenannter „Sozialklauseln“⁸ im Welthandelssystem durchzusetzen (vgl. zusammenfassend Greven / Scherrer 2005, S. 139 ff.) - eine Erkenntnis, die die Arbeitnehmerorganisationen zunehmend dazu brachte, die Durchsetzung ihres Anliegens gewissermaßen in die eigene Hand zu nehmen und den Abschluss von GAs „als Second-Best-Strategie“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 261) zu verfolgen.

Vorreiter war hier die „Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften“ (IUL, englisch IUF), die bereits im Jahr 1989 ein erstes Abkommen mit dem französischen Lebensmittelkonzern Danone (ehemals BSN) zu Fragen der Information von Beschäftigten und Arbeitnehmervertretungen in wirtschaftlichen Angelegenheiten unterzeichnete, das in der Folgezeit durch weitere Vereinbarungen mit diesem Unternehmen zu Gewerkschaftsrechten, zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern, zu Qualifizierungsthemen und zu Restrukturierungsprozessen ergänzt wurde (vgl. ICFTU 2004, S. 99). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (August 2005) existieren 41 GAs.⁹ Wurden in den ersten zehn Jahren nach dem Abschluss bei Danone nur vier weitere Vereinbarungen geschlossen, so hat sich die Entwicklung seit dem Jahr 2000 erheblich beschleunigt; allein im Jahr 2004 und in den ersten Monaten des Jahres 2005 kam es zu fünfzehn entsprechenden Abschlüssen. Dies rechtfertigt die Einschätzung, dass es sich bei GAs in der Tat um dasjenige „Instrument transnationaler konzernbezogener Arbeitnehmervertretung“ handelt, „das im Moment die größte Ausbreitungsdynamik aufweist“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 268).

Mit 13 abgeschlossenen Vereinbarungen hat sich der Internationale Metallarbeiterbund (IMF) bis dato am intensivsten auf diesem vergleichsweise neuen Feld der Regulierung globaler Arbeitsbeziehungen engagiert. 10 Abkommen wurden von der Internationalen Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeiterverbände (ICEM) unterzeichnet, 7 von der Global Union der Bau- und Holzarbeiter (IFBWW), 6 von Union Network International (UNI) und 5 vom internationalen Dachverband der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-,

⁸ Nach der Definition der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung (Deutscher Bundestag 2001, S. 65) sind Sozialklauseln „Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten; sie zielen auf einen handelsbezogenen Mechanismus, um Arbeitnehmerrechte international durchzusetzen.“

⁹ Vgl. hierzu die Übersicht im Anhang.

Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter (IUF). In geographischer Hinsicht dominieren transnationale Konzerne mit Stammsitz in Europa eindeutig; nur drei GAs tragen die Unterschrift von Managern außereuropäischer Unternehmen (USA, Neuseeland, Südafrika). Deutsche Konzerne führen mit insgesamt 12 Abschlüssen die Liste der Vereinbarungen an, darunter mit BMW, DaimlerChrysler und Volkswagen auch drei im Deutschen-Aktien-Index gelistete Unternehmen. An zweiter Stelle rangieren französische Konzerne, mit denen bisher acht Abkommen vereinbart werden konnten.

4. Zentrale Regelungsinhalte

Ungeachtet mancher Differenzen hinsichtlich der thematischen Breite und des Detaillierungsgrades der Bestimmungen enthalten nahezu alle GAs Bestimmungen

- zu den ILO-Kernarbeitsnormen,
- zu Arbeitsbedingungen sowie
- zum Verfahren der Implementierung und zum Monitoring.

4.1. ILO-Kernarbeitsnormen

Im Zentrum der materiellen Regelungen sämtlicher GAs steht die Verpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen zur Achtung und Gewährleistung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), wie sie in der von der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 angenommenen „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ niedergelegt sind.¹⁰ Diese enthält das Bekenntnis zu vier tragenden Grundprinzipien, welche das Selbstverständnis der ILO seit ihrer Gründung im Jahr 1919 bestimmen:

- **Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen:**
Die einschlägigen ILO-Übereinkommen 87 (von 1948) und 98 (von 1949) normieren u.a.
 - o das Recht aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber, aus freien Stücken Interessenvertretungen zu gründen und diesen beizutreten;
 - o die Sicherung der Handlungsfähigkeit und den Schutz solcher Organisationen vor staatlichen Eingriffen;
 - o den Schutz vor Diskriminierung wegen Zugehörigkeit zu einer Interessenvertretung;
 - o die Förderung von Kollektivverhandlungen.
- **Abschaffung von Zwangs- und Pflichtarbeit:**
Grundlegend sind hier die ILO-Übereinkommen 29 (von 1930) und 105 (von 1957), die ein Verbot jeglicher Form von Zwangsarbeit (mit Ausnahmeregelungen im militärischen Bereich, bei Naturkatastrophen oder Kriegen) enthalten.

¹⁰ Die Erklärung von 1998 sowie die Kernarbeitsnormen sind im Netz im deutschen Wortlaut verfügbar unter www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo_kernarbeitsnormen.htm. Eine ausführliche Darstellung der Kernarbeitsnormen findet sich u.a. bei Burianski 2004, S. 58 ff.

- **Abschaffung der Kinderarbeit:**

Die entsprechenden ILO-Übereinkommen 138 (von 1973) und 182 (von 1999) normieren

- ein Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (auf keinen Fall unter 15 Jahren);
- das Verbot und die Verpflichtung zu unverzüglichen Maßnahmen gegen „die schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ (z.B. Sklaverei, Schuldknechtschaft, Prostitution, Drogenhandel).

- **Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf:**

Inhalt der diesem Prinzip zugrundeliegenden ILO-Übereinkommen 100 (von 1951) und 111 (von 1958) ist u.a.

- die Beseitigung von Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung, bei der Ausbildung und den Arbeitsbedingungen aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politischer Meinung und nationaler oder sozialer Herkunft;
- die Verpflichtung zur Sicherung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung und
- die Gewährleistung der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Beschäftigter für gleichwertige Arbeit.

Diese Kernarbeitsnormen stellen „ein Mindestmaß an global gültigen Verboten (von Zwangs- und Kinderarbeit und Diskriminierung) und ermöglichenden Rechten (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrecht) dar“ (Brandl / Stelzl 2005, S. 83). Ungeachtet der Tatsache, dass sie für alle Mitgliedstaaten der ILO¹¹ bindend sind und den Status universeller Menschenrechte innehaben, werden die Kernarbeitsnormen jedoch noch immer oftmals missachtet (vgl. Greven / Scherrer 2005, S. 132 ff.), was sich nicht zuletzt aus der unzulänglichen bzw. fehlenden Sanktionsmacht der ILO gegenüber Nationalstaaten und Unternehmen erklärt. Angesichts dieses Umsetzungs- und Kontrolldefizits sollen GA - so die Hoffnung ihrer Initiatoren - dazu beitragen, den grundlegenden arbeitsbezogenen Menschenrechten effektivere Geltung als bisher zu verschaffen. Allerdings ist die Intensität der Bezugnahme auf die Kernarbeitsnormen in den bisher abgeschlossenen GAs unterschiedlich ausgeprägt: Manche Vereinbarungen verweisen nur allgemein auf die Prinzipien als solche, während andere die jeweils einschlägigen ILO-Übereinkommen explizit benennen. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird die zweite Variante nicht nur wegen der größeren Verbindlichkeit entsprechender Formulierungen bevorzugt, sondern auch, weil sie im Falle von Kontroversen über die Auslegung einzelner Bestimmungen den Rückgriff auf präzisierende Interpretationen der zuständigen ILO-Instanzen erleichtert (ICFTU 2004, S. 97).

¹¹ Derzeit sind 177 Staaten Mitglied der ILO.

4.2. Arbeitsbedingungen

Über die Kernarbeitsnormen als eigentliche „Essentials“ aller GAs hinaus enthalten die meisten Vereinbarungen auch Ausführungen zu bestimmten, im jeweiligen Konzern nicht zu unterschreitenden Mindeststandards bei Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Im für DaimlerChrysler abgeschlossenen Abkommen, das hier typisch für andere GAs ist, werden beispielsweise die folgenden Aspekte angesprochen (IG Metall 2004, S. 31 ff.):

- Gesundheitsschutz - Gewährleistung von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Unterstützung einer Verbesserung der Arbeitswelt;
- Entlohnung - Achtung des Rechts auf eine angemessene Entlohnung, mindestens orientiert an den gesetzlich garantierten Mindestlöhnen und am jeweiligen Arbeitsmarkt;
- Arbeitszeit - Einhaltung der jeweiligen nationalen Regelungen und Vereinbarungen zur Arbeitszeit und zu regelmäßigem bezahlten Erholungsurlaub;
- Qualifizierung - Unterstützung der Qualifizierung der Beschäftigten.

Des weiteren umfassen einzelne GAs Aussagen zu weiteren Fragen unterschiedlichen Inhalts, wie etwa zum Umweltschutz (z.B. OTE), zur Integration von Behinderten (z.B. Bosch) oder zur anzustrebenden Stabilität der Beschäftigung im Unternehmen (z.B. Telefonica).

4.3 Implementierung und Monitoring

In Umsetzung ihrer Kritik an unzureichenden Umsetzungs- und Kontrollmechanismen unilateraler Verhaltenskodizes von Unternehmen legen die Global Unions großen Wert auf beteiligungsorientierte, transparente und effektive Verfahren der Implementierung und des Monitorings von GAs. Meist werden deshalb in den Abkommen Regularien vereinbart, die

- die Information aller Beschäftigten in sämtlichen Konzernteilen über die Bestimmungen des GA sicherstellen;
- eine Verpflichtung aller Beschäftigten, einschließlich der Führungskräfte, auf die Inhalte des GA konstatieren;
- die für die Einhaltung des GA primär verantwortlichen Instanzen - in der Regel die Geschäftsleitungen der jeweiligen Konzerneinheiten - benennen;

- konzerninterne Beschwerdeprozeduren - und hier insbesondere einen Sanktionsausschluss für sich beschwerende Beschäftigte - festlegen;
- einen regelmäßigen - in der Regel jährlichen - Dialog zwischen Management, Global Union und den Konzernarbeitnehmervertretungen über die Umsetzung des GA und dessen gegebenenfalls erforderliche Weiterentwicklung vorsehen.

Insbesondere der letztgenannte Aspekt weist über den rein materiellen Regelungsinhalt solcher Abkommen hinaus und macht deutlich, dass diese wichtige Impulse für die Etablierung einer weltweiten Plattform des sozialen Dialogs, der Kommunikation und Interessenvertretung geben können.¹² Dies liegt durchaus in der Absicht der Global Unions: „In vielen Fällen, in denen globale Arbeitnehmervertretungsstrukturen noch nicht existieren, besteht eine heimliche Agenda des Abschlusses globaler Vereinbarungen auch darin, neben der globalen Normsetzung auch eine globale Strukturbildung zu erreichen“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 267)

¹² Im Falle von DaimlerChrysler und Volkswagen haben die dort bereits bestehenden „Weltbetriebsräte“ eine tragende Rolle bei der Umsetzung der jeweiligen GAs übernommen (vgl. Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 266).

5. Praxiserfahrungen, Stärken und Problemfelder

Aufgrund der relativ kurzen Zeitspanne, die seit Abschluss der Mehrzahl derzeit bestehender GAs vergangen ist, kann auf systematische Evaluierungen und Wirkungsanalysen noch nicht zurückgegriffen werden. Erste dokumentierte Erfahrungen mit solchen Vereinbarungen deuten jedoch darauf hin, dass diese durchaus von praktischer Relevanz sein können.¹³ Am Beispiel des Abkommens zwischen der Hotelgruppe Accor und der IUF lässt sich beispielsweise zeigen, dass dieses in einer Reihe von Ländern als „Türöffner“ fungierte und gewerkschaftliche Organisationsaktivitäten erheblich erleichterte (vgl. Wills 2002). In vergleichbarer Weise wirkte auch das GA zwischen dem Telekommunikationskonzern Telefonica und UNI: Obwohl Gewerkschaften der Zugang zu Call Centern in Brasilien üblicherweise nur sehr schwer möglich ist, konnte die dortige UNI-Mitgliedsgewerkschaft Sinetel unter Berufung auf das GA große Teile der Call-Center-Beschäftigten von Telefonica ansprechen und als Mitglieder werben (vgl. ICFTU 2004, S. 100). In Fällen aktiven antigewerkschaftlichen Verhaltens des Managements, wie es insbesondere in den USA noch immer in manchen Bereichen Usus ist, vermag der Verweis auf gegenteilige Bestimmungen eines GA durchaus konfliktregulierend im Sinne der Arbeitnehmerorganisationen zu wirken, wie gleichfalls im Falle der Accor-Vereinbarung dokumentiert ist (vgl. Wills 2002).

Im Falle der bei DaimlerChrysler und Volkswagen abgeschlossenen Vereinbarungen konstataren Müller / Platzer / Rüb (2004, S. 266 f.) deren praktische Relevanz in einer vierfachen Perspektive: „Zum einen tragen sie zur Entwicklung der beiden Weltbetriebsräte bei, in dem sie intern einen Prozess der Selbstfindung und Verständigung dieser Gremien in Gang setzten und zugleich extern die beiden Weltbetriebsräte bereits unmittelbar nach ihrer Gründung als ‚Akteure‘ in Erscheinung treten ließen. Zum zweiten stoßen sie auf beiden Seiten interne Veränderungsprozesse an. Einerseits werden zur Umsetzung der Vereinbarungen Maßnahmen und Prozesse auf Managementseite (z.B. Benennung von Ansprechpartnern, Einführung sozialer Prüfkriterien bei der Konzernrevision, Diskussionen bzgl. neuer Vertragsgestaltungen mit den Zulieferern, ...) und Arbeitnehmervertretungsseite (z.B. Entwicklung einer Öffentlichkeitsstrategie zur Bekanntmachung der Vereinbarungsinhalte bei den lokalen Arbeitnehmervertretern und Beschäftigten, ...) eingeleitet. Andererseits kommt es zu kulturellen Veränderungsprozessen, indem über die eingeleiteten Diskussionsprozesse und konkreten Maßnahmen die sozialen Normen innerhalb der Konzerne an Bedeutung gewinnen und den Umgang miteinander beeinflussen werden. Zum dritten sind sie ... in konkreten Bereichen bereits heute praktisch wirksam geworden ...⁽¹⁴⁾ Zum vierten tragen sie direkt oder indirekt zum Abschluss solcher globaler Vereinbarungen in anderen Unternehmen und dadurch zur weiteren Verbreitung dieses Instruments globaler Arbeitnehmervertretung bei.“

¹³ Erfahrungsberichte finden sich u.a. bei ICFTU 2004, S. 100 f. und - für das GA zwischen Accor und IUF - Wills 2002.

¹⁴ Hier folgen bei Müller / Platzer / Rüb (2004, S. 267) Beispiele für die Nutzung des GA zur Beilegung von Auseinandersetzungen in Brasilien (DaimlerChrysler) und Mexiko (Volkswagen).

Die entscheidende Stärke von GAs dürfte in deren Potenzial zu sehen sein, Gewerkschaften auch in Ländern, in denen die ILO-Kernarbeitsnormen keine uneingeschränkte Achtung finden, Terrain für eigenständige und unbehinderte Organisations- und Verhandlungsaktivitäten zu erschließen und zu sichern - „bargaining for the space to organise in the global economy“, wie Jane Wills (2002) dies genannt hat. Zumindest innerhalb des Einflussbereiches transnationaler Konzerne und, sofern das GA eine Zuliefererklausel enthält, tendenziell entlang von deren kompletter Wertschöpfungskette, fixieren die in den Abkommen normierten Standards eine absolute Untergrenze für Arbeitnehmerrechte und die Qualität relevanter Arbeitsbedingungen, die einem globalen Unterbietungswettlauf Schranken setzen kann. In einem weiteren Sinne stellen GAs sicherlich einen wesentlichen Fortschritt zur Globalisierung von Interessenvertretungsstrukturen auf Arbeitnehmerseite dar: Zum einen gehen sie mit der Anerkennung der Global Unions als relevanten Akteuren seitens der Konzernleitungen einher, zum anderen erleichtern und forcieren sie die weltweite Vernetzung von Beschäftigtenvertretern und Gewerkschaften. Aber auch aus Unternehmenssicht kann der Abschluss von GAs fraglos seine Vorzüge haben, können diese doch zu größerer Stabilität und Berechenbarkeit der globalen konzernweiten Arbeitsbeziehungen führen und im Einzelfall auch als Korrektiv gegenüber einem allzu stark auf Konfrontation mit der Arbeitnehmerseite ausgerichteten lokalen Management dienlich sein. Überdies - und darin dürfte der wichtigste positive Effekt für die Unternehmen liegen - nutzt „eine ganze Reihe von Konzernen ... derzeit dieses Instrument, um die Achtung fundamentaler Arbeitnehmerrechte unter Beweis zu stellen und um zu verhindern, dass sie wegen ihrer Arbeitspraktiken zum Objekt öffentlicher Kampagnen werden“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 268).

Diesen unbestreitbaren Stärken stehen jedoch einige in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Problemfelder Globaler Abkommen entgegen. Zu nennen ist hier zunächst deren - ungeachtet der skizzierten Entwicklungsdynamik - noch immer ausgesprochen geringer Verbreitungsgrad: Legt man die Zahl von derzeit 41 abgeschlossenen GAs zugrunde, so stellen diese angesichts der Existenz von rund 63.000 transnationalen Konzernen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 51) in quantitativer Hinsicht noch nicht einmal den berühmten „Tropfen auf den heißen Stein“ dar. Zusätzlich problematisch ist dabei die ungleiche geographische Verteilung, die eine Konzentration auf Unternehmen kontinentaleuropäischer Provenienz und Nordamerika faktisch als „weißen Fleck“ erkennen lässt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Einstieg in Verhandlungen und der Abschluss von GAs gewerkschaftsseitig nicht erzwingbar sind und stets eine gewisse freiwillige Kooperationsbereitschaft der Konzernleitungen voraussetzt, welche vielfach schlicht nicht gegeben ist. Der informelle und voluntaristische Charakter dieses Instruments wird auch daran deutlich, dass sie, einmal abgeschlossen, kaum justitiabel im formalrechtlichen Sinne sind, so dass den Akteuren im Falle von Verstößen der jeweiligen Gegenseite gegen Geist und Buchstaben der Vereinbarung über das probate „naming and shaming“ hinaus kaum Sanktionsmöglichkeiten zu Gebote stehen. Da GAs - zumindest die bisher bekannten - materiell nur vergleichsweise wenige und niedrige Standards setzen, sollten sie nicht mit der Erwartung überfordert werden, die konzerninterne Konkurrenz unterschiedlicher Standorte auszuschließen; allenfalls können sie dieser - wie

bereits erwähnt - eine Grenze nach unten setzen. Ein Manko ist überdies, dass längst nicht alle vorliegenden Vereinbarungen Erwartungen oder gar verbindliche Ansprüche gegenüber den Zulieferern formulieren, sich gleichfalls an die Normierungen der jeweiligen GA zu halten.¹⁵ Das wohl gewichtigste Problem stellt sich jedoch im Zusammenhang mit dem Monitoring solcher Abkommen, das die internationalen Gewerkschaftsorganisationen bereits im heutigen Entwicklungsstadium dort an den Rand ihrer Möglichkeiten bringt, wo nicht konzerninterne Arbeitnehmervertretungen die Hauptlast dieser Arbeit übernehmen. Andernfalls scheitert „der von den Global Unions formulierte Anspruch, den tausenden transnationalen Konzernen ein Pendant zu sein, ... an mangelnden Ressourcen: Zeit, Geld und kompetenten Menschen“ (Brandl / Stelzl 2005, S. 85).

¹⁵ Wo dies jedoch, wie beispielsweise im Falle von DaimlerChrysler, Volkswagen oder Statoil geschehen ist, konnte unter Berufung auf das GA auch das Verhalten von Zulieferern im positiven Sinne beeinflusst werden. Vgl. hierzu die Fallbeispiele bei ICFTU 2004, S. 100 und Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 194 f.

6. Fazit

Trotz der zuletzt skizzierten Problemfelder haben sich die GAs in der relativ kurzen Zeit ihrer Existenz bereits als ein innovatives Instrument zur Internationalisierung der Interessenvertretung, zur globalen Regulierung von Arbeitsbeziehungen und zur Sicherung sozialer Mindeststandards in transnationalen Konzernen erwiesen, das allerdings noch in seinen Anfängen steht und „dessen Handlungspotenziale bisher bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind“ (Müller / Platzer / Rüb 2004, S. 268). Von besonderer Bedeutung und wohl auch Brisanz für die weitere Entwicklung dürfte dabei die zweifache Verlagerung von Kompetenzen sein, die sich mit der Etablierung solcher Vereinbarungen zwangsläufig zu verbinden scheint: Zum einen verschieben sich Zuständigkeiten von der Ebene national zuständiger Gewerkschaften auf die Ebene der Global Unions, zum anderen verlagern sich Regulierungskompetenzen von der nationalen Branchenebene auf eine transnationale Konzernebene. Beide Trends werden von den Interessenorganisationen der Arbeitnehmer Anpassungsreaktionen erfordern, u.a. den Aufbau und die intensive Begleitung von globalen Interessenvertretungsstrukturen in den Konzernen („Weltbetriebsräte“), sicherlich aber auch eine verstärkte Zuweisung materieller Ressourcen an die Global Unions, die zu Zeiten knapper Kassen nur schwierig zu bewerkstelligen sein wird. Gleichwohl sollte dieser Weg gegangen werden, allein aus Gründen mangelnder Alternativen: „Unterlassen Gewerkschaften und Betriebsräte ... den Nachvollzug der Konzerninternationalisierung, laufen sie mehr und mehr Gefahr, am national begrenzten ‚Standort‘ marginalisiert zu werden.“ (Brandl / Stelzl 2005, S. 85).

7. Literatur

- Brandl, Sebastian / Stelzl, Bernhard (2005): Internationale Arbeitsbeziehungen - Globalisierung als Chance für die deutschen Gewerkschaften?; in: WSI-Mitteilungen 2/2005, S. 82 ff.
- Burianski, Markus (2004): Globalisierung und Sozialstandards. Der Schutz von Kernarbeitsrechten im und durch den internationalen Handel, Hamburg
- Chahoud, Tatjana (2001): Der „Global Compact“ und die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ als globale Instrumente zur Förderung der Unternehmensverantwortung, o.O. (www.bpb.de/veranstaltungen/862YQM.html)
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten“, Bundestags-Drucksache 14/9200, Berlin
- Deutscher Bundestag (2001): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten“, Bundestags-Drucksache 14/6910, Berlin
- Greven, Thomas / Scherrer, Christoph (2005): Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards, Bonn
- ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions) (2004): A Trade Union Guide to Globalisation (Second Edition), Brüssel
- IG Metall Vorstand (2004): Soziale Mindeststandards in multinationalen Konzernen, Frankfurt a.M.
- Klein, Naomi (2001): No Logo!, München
- Müller, Torsten / Platzer, Hans-Wolfgang / Rüb, Stefan (2004): Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen?, Wiesbaden
- Riexinger, Bernd / Sauerborn, Werner (2004): Gewerkschaften in der Globalisierungsfalle. Supplement der Zeitschrift Sozialismus 10/2004, Hamburg
- Sekretariat des Runden Tisches Verhaltenskodizes (2004): Ratgeber Verhaltenskodizes zu Sozialstandards, o.O.
- Stelzl, Bernhard (2004): Codes of Conduct. Freiwillige Selbstverpflichtungen und Gewerkschaftsstrategie; in: Arbeitsrecht im Betrieb 3/2004, S. 149 ff.
- Weltkommission für die Soziale Dimension der Globalisierung (2004): Eine faire Globalisierung, Genf
- Wills, Jane (2002): Bargaining for the space to organise in the global economy: A review of the Accor-IUF trade union rights agreement; in: Review of International Political Economy 9/2002, S. 675 ff.

8. Anhang

Übersicht: Globale Abkommen (Stand August 2005)¹⁶				
Konzern	Stammland	Schwerpunkt	Global Union¹⁷	Jahr
BMW	Deutschland	Automobil	IMF	2005
Geopost	Frankreich	Post und Logistik	UNI	2005
EADS	Niederlande	Luft- und Raumfahrt	IMF	2005
Veidekke	Norwegen	Bau	IFBWW	2005
Rhodia	Frankreich	Chemie	ICEM	2005
Electricité de France	Frankreich	Energie	ICEM	2005
Röchling	Deutschland	Kunststoffverarbeitung	IMF	2004
Impregilo	Italien	Bau	IFBWW	2004
Club Mediterranee	Frankreich	Tourismus	IUF	2004
Renault	Frankreich	Automobil	IMF	2004
Lukoil	Russland	Energie / Öl	ICEM	2004
SCA	Schweden	Papier	ICEM	2004
Prym	Deutschland	Elektronik	IMF	2004
Bosch	Deutschland	Elektronik	IMF	2004
H&M	Schweden	Handel	UNI	2004
Rheinmetall	Deutschland	Automobil / Rüstung	IMF	2003
SKF	Schweden	Maschinenbau	IMF	2003
GEA	Deutschland	Prozesstechnik	IMF	2003
ISS	Dänemark	Facility-Services	UNI	2003
Leoni	Deutschland	Elektronik / Kabel	IMF	2003
Eni	Italien	Energie	ICEM	2002
DaimlerChrysler	Deutschland	Automobil	IMF	2002

¹⁶ Die Liste basiert auf einer Zusammenstellung der Zeitschrift „hazards magazine“, im Netz abrufbar unter www.hazards.org/unioneffect/gufagreements.htm (letzter Zugriff 18.08.2005), sowie auf ergänzenden eigenen Recherchen. In Anbetracht der hohen Entwicklungsdynamik bei GAs kann jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit der Liste erhoben werden.

¹⁷ Zur Langfassung der Akronyme der Global Unions siehe oben Fußnote 2.

Konzern	Stammland	Schwerpunkt	Global Union	Jahr
AngloGold	Südafrika	Bergbau	ICEM	2002
Norske Skog	Norwegen	Papier	ICEM	2002
Volkswagen	Deutschland	Automobil	IMF	2002
Fonterra	Neuseeland	Lebensmittel	IUF	2002
Ballast Nedam	Niederlande	Bau	IFBWW	2002
Endesa	Spanien	Energie	ICEM	2002
Indesit (Merloni)	Italien	Metallverarbeitung	IMF	2002
Telefonica	Spanien	Telekommunikation	UNI	2001
Skanska	Schweden	Bau	IFBWW	2001
OTE Telecom	Griechenland	Telekommunikation	UNI	2001
Chiquita	USA	Agrarprodukte	IUF	2001
Carrefour	Frankreich	Handel	UNI	2001
Hochtief	Deutschland	Bau	IFBWW	2000
Freudenberg	Deutschland	Chemie	ICEM	2000
Faber-Castell	Deutschland	Schreibgeräte	IFBWW	1999
Statoil	Norwegen	Öl	ICEM	1998
IKEA	Schweden	Möbel	IFBWW	1998
Accor	Frankreich	Hotel	IUF	1995
Danone	Frankreich	Lebensmittel	IUF	1989