

Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie

Krzywdzinski, Martin; Schröder, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krzywdzinski, M., & Schröder, A. (2017). *Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik, Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion, SP III 2017-302). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66043-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Krzywdzinski, Martin; Schröder, Axel

Working Paper

Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie

WZB Discussion Paper, No. SP III 2017-302

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Krzywdzinski, Martin; Schröder, Axel (2017) : Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie, WZB Discussion Paper, No. SP III 2017-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/169408>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Martin Krzywdzinski
Axel Schröder

Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen Automobilzulieferindustrie

Discussion Paper

SP III 2017–302

August 2017

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Forschungsschwerpunkt

Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik

Forschungsprojekt

Globalisierung, Arbeit und Produktion

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Martin Krzywdzinski, Axel Schröder
Globale Rahmenvereinbarungen in der europäischen
Automobilzulieferindustrie
Discussion Paper SP III 2017–302
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2017)

Affiliation der Autoren:

Martin Krzywdzinski

WZB Berlin, martin.krzywdzinski@wzb.eu

Axel Schröder

WZB Berlin, axel.schroeder@wzb.eu

Zusammenfassung

Die Entwicklung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Automobilzulieferbranche wird in erheblichem Maße vom Standortwettbewerb zwischen Hochlohn- und Niedriglohnstandorten geprägt. Die deutschen Standorte stehen dabei insbesondere im Wettbewerbe mit Werken in Mittelosteuropa. Auf Basis von Fallstudien von sechs deutschen Automobilzulieferern und einer Befragung betrieblicher Arbeitnehmervertreter erörtert dieses Discussion Paper die Möglichkeiten und Strategien von Gewerkschaften und betrieblichen Arbeitnehmervertretern, mithilfe von Globalen Rahmenvereinbarungen (GRV) Mindeststandards im Bereich von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu schaffen. Dabei werden drei Fragen verfolgt: Welche Ziele und Motive verbinden die Akteure mit dem Abschluss einer GRV? Welche Auswirkungen können im europäischen Raum beobachtet werden? Und welche Faktoren beeinflussen diese Auswirkungen?

Die hier diskutierten Daten und Befunde stammen aus dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „Standortperspektiven in der Automobilzulieferindustrie“, das von Martin Krzywdzinski (WZB) und Axel Schröder (WZB) gemeinsam mit Martin Schwarz-Kocher und Heinz Pfäfflin (IMU Institut) sowie Inger Korflür und Ralf Löckener (Sustain Consult) durchgeführt wurde. In die vorliegende Ausarbeitung sind viele Anregungen aus gemeinsamen Diskussionen im Projektteam eingeflossen, für die wir allen Kolleginnen und Kollegen herzlich danken.

Schlagwörter:

Globale Produktionsnetzwerke, Automobilindustrie, internationale Arbeitsteilung, Gewerkschaften, Arbeitsstandards, Globale Rahmenvereinbarungen, Mittelosteuropa

JEL Klassifikation: F23, F66, J53, J83, L62

Abstract

The development of working and employment conditions in the automotive supplier industry is strongly influenced by the competition between high and low wage countries. In the case of German plants, the most important competitors are locations in the Central Eastern European countries. Based on case studies of six German auto suppliers and a survey among employee representatives in Germany and Central Eastern Europe, this Discussion Paper examines the opportunities and strategies of trade unions and employee representatives to develop minimum working and employment standards by means of Global Framework Agreements (GFA). It focuses on three questions: Which goals and motives drive the actors when negotiating a GFA? Which impacts can be observed in Europe? And which factors determine these impacts?

The data and research results discussed in this paper were collected and developed in the project “Perspectives of the Automotive Supplier Industry” which was funded by the Hans Böckler Foundation. The project was conducted by Martin Krzywdzinski and Axel Schröder (WZB), Martin Schwarz-Kocher and Heinz Pfäfflin (IMU Institut) and Inger Korflür and Ralf Löckener (Sustain Consult). We thank all colleagues participating in the project for the discussions and suggestions which contributed to the writing of this paper.

Key words:

Global Production Networks, Automotive Industry, International Division of Labour, Trade Unions, Labour Standards, Global Framework Agreements, Central Eastern Europe

JEL classification: F23, F66, J53, J83, L62

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
2. Forschungsstand und Hypothesen	8
3. Datengrundlage und Methoden	14
4. Fallstudien.....	16
4.1 Unternehmen A	17
4.2 Unternehmen B.....	20
4.3 Unternehmen C.....	23
4.4 Unternehmen D	27
4.5 Unternehmen E.....	31
4.6 Unternehmen F.....	33
5. Diskussion und Schlussfolgerungen.....	35
Literatur.....	42

1. Einleitung

Globale Rahmenvereinbarungen (GRV)¹ zwischen Globalen Gewerkschaftsverbänden, Euro- bzw. Weltbetriebsräten und Unternehmen haben in der letzten Zeit immer mehr Aufmerksamkeit durch die Forschung erfahren. Sie definieren Mindeststandards für Arbeit, Beschäftigung und Rechte der Arbeitnehmervertreter in multinationalen Unternehmen. Mit ihrer Einführung verband sich die Hoffnung, Formen und Institutionen einer globalen Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsstandards zu entwickeln, die die Fragmentierung der nationalen Arbeitnehmervertretungen und Arenen der industriellen Beziehungen überwinden. Hammer (2005: 525) argumentierte: „Arguably, one of the most important innovations of IFAs is that they allow trade unions a grip on the global supply chain, thereby extending (core) labour rights beyond national borders.“

Die Zeit großer Hoffnungen ist mittlerweile einem realistischen Blick gewichen. Die meisten Studien kommen zu kritischen Einschätzungen über die Wirksamkeit von GRV als einem Instrument der Regulierung globaler Arbeits- und Beschäftigungsstandards und einem Mechanismus der Stärkung der globalen Zusammenarbeit und Solidarität unter Gewerkschaften. Das liegt nicht zuletzt an der Governance der Arbeitsbeziehungen in den Unternehmen. Trotz des globalen Anspruchs der GRV fehlen häufig Strukturen, um ihre globale Umsetzung zu kontrollieren. Die Globalen Gewerkschaftsverbände verstehen sich zwar als Wächter der GRV und bemühen sich, ihre Nutzung durch die Gewerkschaften zu fördern. Aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen können sie dies aber immer nur punktuell tun und reagieren vor allem auf besonders stark aufflammende Konflikte. In vielen Unternehmen gibt es keine wirklich globalen Arbeitnehmergremien, sie sind vielmehr regional begrenzt. Oft ist der Eurobetriebsrat das stärkste internationale Forum der Arbeitnehmer und die Vernetzung über den europäischen Raum hinaus ist gering. Dies schränkt die Wirksamkeit der GRV trotz ihres nominell globalen Charakters in erheblichem Maße auf den europäischen Raum ein.

Die Frage der Auswirkungen der GRV im europäischen Raum ist allerdings bislang von der Forschung kaum betrachtet worden – hier liegt der erste Beitrag unseres Papers zu der Forschungsdiskussion. Es stellt sich die Frage, ob die Ziele der GRV in diesem Raum nicht obsolet sind, da die von ihnen garantierten Rechte sich vorwiegend auf die ILO-Kernarbeitsnormen beziehen, die innerhalb Europas gesetzlich gut abgesichert sind. Wir fokussieren mit unserem Paper zudem die Nutzung der GRV durch Betriebsräte und betriebliche Gewerkschaftsorganisationen. Hier liegt der zweite Beitrag unseres Papers zu der Forschungsdiskussion, die sich bislang stärker der Nutzung der GRV durch nationale und Globale Gewerkschaftsverbände

¹ Es existieren weitere Bezeichnungen für dieses Instrument, unter anderem Internationale Rahmenvereinbarungen bzw. International Framework Agreements (IFAs).

gewidmet hat. Allerdings konzentrieren sich die globalen Verbände oftmals auf Konflikte außerhalb Europas und auf Länder, in denen die Stellung der Gewerkschaften prekär ist.

In diesem Paper untersuchen wir GRV in der Automobilzulieferindustrie – eine Branche, in der es eine Häufung von Vereinbarungen mit deutschen Unternehmen gegeben hat. In diesen Unternehmen gibt es oftmals relativ starke Betriebsräte und Gewerkschaftsorganisationen, die GRV nutzen könnten. Mit dieser Branchenperspektive versuchen wir, die folgenden Fragen zu beantworten:

- (1) Welche Ziele und Motive werden mit dem Abschluss der GRV verbunden?
- (2) Welche Auswirkungen sind im europäischen Raum zu beobachten?
- (3) Welche Faktoren beeinflussen diese Auswirkungen?

Die Analyse beruht erstens auf Fallstudien der Aushandlungen und Umsetzung von GRV in vier deutschen Automobilzulieferunternehmen. Diese GRV wurden in einem Zeitraum von 2003 bis 2015 abgeschlossen und spiegeln somit auch Lernprozesse der beteiligten Gewerkschaften wider, die in der Analyse rekonstruiert werden. Das Paper konzentriert sich dabei auf die Umsetzung und Auswirkungen im europäischen Rahmen und insbesondere in den Beziehungen zwischen deutschen und mittelosteuropäischen Arbeitnehmervertretungen. Zusätzlich werden zwei Fallstudien von Verhandlungsprozessen über GRV einbezogen, die (zumindest bislang) nicht zu einem Abschluss geführt haben. In diesem Teil der Analyse sollen potentielle Konflikte im Hinblick auf die Ziele und Gestaltung der GRV durch Negativfälle analysiert werden, die in den erfolgreich abgeschlossenen Vorhaben nicht mehr sichtbar sind.

Zweitens bezieht die Analyse die Ergebnisse einer Befragung von Arbeitnehmervertretern in deutschen und mittelosteuropäischen Automobilzulieferbetrieben ein, in der auch die Existenz einer GRV abgefragt wurde. Die Befragungsdaten erlauben es, die Position der betrieblichen Arbeitnehmervertretung sowie die Einschätzungen über die Arbeit des Eurobetriebsrats in Betrieben von Unternehmen mit und ohne GRV zu vergleichen.

Wir beginnen die Darstellung mit einer Diskussion des Forschungsstandes, aus dem wir unsere Hypothesen entwickeln (Kapitel 2). Anschließend folgt eine genauere Darstellung der Datenbasis und Methoden der Studie (Kapitel 3). In Kapitel 4 werden die Fallstudien dargelegt, in denen wir die Entstehung und Implementierung der GRV skizzieren und einen Blick auf deren Relevanz werfen sowie ihre Bedeutung für die osteuropäischen Standorte der Unternehmen untersuchen. Unser Paper endet mit Schlussfolgerungen, in denen wir die Fallstudienbefunde im Zusammenhang mit Ergebnissen der Experteninterviews und Befragungsdaten diskutieren.

2. Forschungsstand und Hypothesen

Multinationale Unternehmen und globale Produktionsnetzwerke prägen die heutige Weltwirtschaft. Die Standorte in diesen Unternehmen und Netzwerken unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf zum einen die gesetzlichen Grundlagen, in die sie eingebettet sind, und zum anderen Strukturen und Akteure der industriellen Beziehungen, mit denen sie in Wechselwir-

kung stehen. Seit den 1990er Jahren versuchen Gewerkschaften, diese Unterschiede unter anderem mit Globalen Rahmenvereinbarungen zu regulieren, die – unter Beteiligung von Euro-, teils auch Weltbetriebsräten – zwischen multinationalen Unternehmen und Globalen Gewerkschaftsverbänden (GUFs) geschlossen werden. Sie versuchen, ein Unternehmen vertraglich an die Einhaltung von arbeits- und beschäftigungsrelevanten Mindeststandards auf Grundlage der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu binden und in vielen Fällen Konfliktlösungsmechanismen zu entwickeln (Fichter/Helfen/Sydow 2011a: 70).

Dieser globale Regulierungsanspruch der GRV ist eine Antwort auf fehlende globale Institutionen und Regeln der Arbeitsbeziehungen. Denn bis auf die Richtlinie für Europäische Betriebsräte 2009/38/EG existiert keine rechtliche Grundlage, die internationale Arbeitsbeziehungen regelt oder Arbeitsstandards in Form von *hard law* über nationale Grenzen hinweg harmonisiert (vgl. Fichter/Helfen/Sydow 2011a). Die ILO-Kernarbeitsnormen stellen zwar eine verbindliche Form der Regulierung dar, jedoch existiert hier kaum Durchsetzungsmacht (Peksen/Blanton 2017).

Fichter et al. (2012: 5) begreifen GRV denn auch als Instrumente privater Regulierung, da staatliche Akteure in Verhandlung, Abschluss und Implementierung keine Rolle spielen. Allerdings besteht ein Konsens, dass sie klar von anderen Formen der unternehmensbezogenen privaten *labour governance*, zum Beispiel unilateralen Codes of Conduct, öffentlich-privaten Initiativen wie dem Global Compact² oder Multi-Stakeholder-Initiativen zu trennen sind (vgl. Papadakis 2011a; Gallin 2008; Herrnstadt 2007; Schömann et al. 2008):

„In sum, IFAs are [the most participative category and also the one] closest to a traditional understanding of industrial relations – in the sense of negotiation, consultation or simply exchange of information between employers and workers on issues of common interest relating to socio-economic policy – and to the notions of collective bargaining, dispute settlement and resolution, as well as respect for labor law. IFAs also establish recognition for social partnership across national borders – which may be seen as a stepping stone towards the internationalization of industrial relations” (Papadakis 2011a: 3).

In rechtlicher Hinsicht stehen GRV jedoch auf tönernen Füßen, denn sie sind weder Kollektivverträge noch haben sie einen Rechtsstatus, der über *soft law* hinausgeht (Sobczak/Havard 2008). Die Tatsache, dass GRV zumeist als Top-down-Instrumente zwischen Management, GUF und Euro- oder Weltbetriebsrat entstehen und lokale Arbeitnehmervertretungen nur begrenzt eingebunden werden (Fichter/Helfen/Sydow 2011b; Herrnstadt 2007), führt auch dazu, dass es auf der lokalen betrieblichen Ebene an Interesse an ihrer Umsetzung fehlen kann. Allerdings

² Der Global Compact ist ein den Vereinten Nationen unterstehendes Netzwerk für soziale und ökologische Unternehmensverantwortung mit ca. 12.000 Mitgliedern aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Forschung und Verbänden, davon 400 in Deutschland. Die privatwirtschaftlichen Mitglieder erklären sich bereit, zehn Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruption einzuhalten. Dabei gibt es keine Kontroll- noch Sanktionsmechanismen, sondern eine freiwillige Selbstauskunft. Der Zweck des Netzwerkes liegt eher im Wissenstransfer (siehe <http://www.globalcompact.de/de/ueber-uns/deutsches-netzwerk>, [03.12.2016]).

gewinnen GRV an Verbindlichkeit, wenn sie in geschäftlichen Verträgen und Kollektivverträgen benannt werden (vgl. Sobczak/Havard 2008; Niforou 2012; Fichter/Helfen 2011).

Problematisch in vielen GRV ist das Fehlen einer globalen Kontroll- und Umsetzungsstruktur. Die Globalen Gewerkschaftsverbände sind zwar Mitunterzeichner der GRV, haben aber kaum Ressourcen um ihre Umsetzung zu kontrollieren. Globale Formen wie etwa Weltbetriebsräte existieren bislang nur in einer kleinen Minderheit der Unternehmen (Rüb 2009). Institutionalisierte Formen der *labour governance* haben sich bislang hauptsächlich in Europa herausgebildet, vor allem wegen der oben genannten fehlenden rechtlichen Grundlagen für globale Institutionen. Fairbrother und Hammer (2005) sowie Davies et al. (2011) legen dar, dass GRV nicht ohne flankierende, internationale gewerkschaftliche Strukturen entlang des Unternehmens in Erscheinung treten und ohne sie nicht dauerhaft existieren können. Die meisten GRV (91 von derzeit knapp 120) wurden von europäischen Unternehmen abgeschlossen, davon fast 50 allein von Unternehmen aus Deutschland, Frankreich und Skandinavien (vgl. Papadakis 2011a: 7; Welz 2011). In diesen Fällen bestehen immerhin zumeist Eurobetriebsräte und damit eine europaweite Vernetzungsstruktur der Arbeitnehmervertretungen, auf die die GRV aufbauen können. Oft ist der Europäische Betriebsrat (EBR) das einzige transnationale Arbeitnehmergremium in Unternehmen und damit auch in der Verantwortung für Aushandlung und Steuerung einer GRV (vgl. Schömann 2011; Dehnen 2013). Nach Papadakis (2011a: 6f.; vgl. auch Hammer 2008) spiegelt die Existenz der GRV in diesen Unternehmen zudem deren auf Kooperation basierende industrielle Beziehungen sowie die Stärke der Gewerkschaften an den Zentralstandorten wider.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Motive und Interessen der an GRV beteiligten Akteure unterschiedlich sind. Für die Globalen Gewerkschaftsverbände sind die GRV ein Weg zur Entwicklung einer globalen Arena der industriellen Beziehungen, auf der Arbeits- und Beschäftigungsstandards reguliert werden. Mit diesem Ziel wurde am Anfang vor allem versucht, möglichst viele GRV abzuschließen, um so Erfahrungen zu sammeln, aber auch die Präsenz und Anerkennung der eigenen Organisation zu stärken (vgl. Fichter/McCallum 2015). Im Hinblick auf die Gestaltung der GRV ist für die Gewerkschaftsverbände ganz zentral, den Gewerkschaften auf nationaler und globaler Ebene – also eben nicht nur betrieblichen Vertretungen – eine tragende Rolle bei der Kontrolle und Umsetzung der GRV zu geben (Fichter/Mund 2015; Papadakis 2011a; Platzer/Rüb 2013).

Auf der Ebene der Unternehmen und ihrer jeweiligen betrieblichen und unternehmensbezogenen Arbeitnehmervertretungen sind die Motive anders, wenngleich nicht genau erforscht. Auf Seiten des Managements steht häufig die öffentliche und geschäftliche Reputation im Rahmen von Corporate Social Responsibility-Programmen im Vordergrund. Papadakis (2011b) sieht als Motiv auch die Verstetigung bestehender guter Arbeitsbeziehungen im Unternehmen – der oft beschworenen „positiven Unternehmenskultur“ (vgl. dafür auch Egels-Zandén 2009). Die Motivlagen der betrieblichen Arbeitnehmervertreter sind bislang nicht systematisch erforscht. Einige Autoren betonen aber, dass die Festigung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmervertretungen und Management oftmals ein Motiv ist, das zu einem „scaling up of a corporatist model“ führen könnte (Cumbers/Routledge 2010; Fichter/McCallum 2015).

Wir erwarten, dass die Vertretungsstruktur des EBR, die auf Europa beschränkten Berichtspflichten von (europäischen) Unternehmen – unter anderem im Rahmen der erwähnten EBR-Richtlinie – und die begrenzten Ressourcen der GUFs die Möglichkeiten, eine GRV zu verbreiten und zu überwachen, in vielen Fällen auf den europäischen Raum einschränken. Zwar können starke Arbeitnehmervertreter und geschickte Verhandlungsstrategien durchaus dazu führen, dass neue Institutionen globaler *labour governance* wie beispielsweise eine dauerhafte globale Vernetzung der Arbeitnehmervertreter aufgebaut werden, allerdings nur unter günstigen Bedingungen, die oft genug nicht gegeben sind (vgl. Müller/Platzer/Rüb 2008: 10; Helfen/Sydow 2013). Vor diesem Hintergrund können wir unsere erste Hypothese aufstellen:

H1: Das Fehlen einer globalen Governancestruktur der Arbeitsbeziehungen in den Unternehmen beschränkt die Rolle der GRV in erheblichem Maße auf den europäischen Raum.

Dies hat Folgen für die Relevanz der Inhalte von GRV, denn die ILO-Kernarbeitsnormen als ihr Fundament sind zumindest innerhalb der Europäischen Union weitestgehend unstrittig und in den jeweiligen nationalen Gesetzen verankert. Es stellt sich also die Frage nach dem Nutzen der Vereinbarungen – umso mehr im Falle von Branchen wie der hier untersuchten Automobilzulieferindustrie, die im Vergleich zu manch anderen Branchen tendenziell eine höhere gewerkschaftliche Organisierung sowie bessere Arbeits- und Entgeltbedingungen aufweisen.

Die Relevanz von grenzüberschreitenden Regulierungsformen für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ergibt sich in der europäischen Automobilzulieferindustrie allerdings aus dem massiven Standortwettbewerb zwischen Hochlohn- und Niedriglohnstandorten, der insbesondere durch die Öffnung Mittelost- und Südosteuropas und die Integration der Länder in die EU in den 1990er und 2000er Jahren in Gang gekommen ist (Jürgens/Krzywdzinski 2010). Die für die Automobil- und ihre Zulieferproduktion seitdem äußerst wichtig gewordenen mittelosteuropäischen Länder (MOE) zeichnen sich nicht nur durch Arbeitskosten aus, die etwa 20-30% des deutschen Niveaus betragen. Zudem sind die Gewerkschaften wie auch betriebliche Arbeitnehmervertretungen (ANV) in diesen Ländern deutlich schwächer als in den meisten Ländern West- und auch Nordeuropas. Hinzu kommt, dass die gesetzlich verankerten Rechte von Gewerkschaften und ANV hier ebenfalls deutlich schwächer sind. Es droht durch die Standortkonkurrenz ein „race to the bottom“ innerhalb Europas, wenn es nicht gelingt, neue Formen der transnationalen Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsstandards zu entwickeln (Krzywdzinski 2014; Meardi et al. 2013).

Vor diesem Hintergrund können GRV auch im europäischen Kontext eine wichtige Funktion erfüllen. So zeigen Fallstudien, dass GRV die gewerkschaftlichen Organisationen (vgl. Wilke 2008; Schömann et al. 2008; Hennebert 2011; McCallum 2011; Marzán 2014) und die industriellen Beziehungen stabilisieren können (Riisgaard 2004; Sobczak/Havard 2008; Fichter/Helfen 2011; Arruda et al. 2012; Fichter/Stevis 2013). Zudem können GRV die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften aus unterschiedlichen Ländern verbessern (vgl. Telljohann et al. 2009; Marzán 2014) und zum Mainstreaming der ILO-Kernarbeitsnormen in multinationalen Unternehmen beitragen (Stevis 2011), wobei die Garantie der Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen im Vordergrund stehen.

Wir erwarten daher, dass der Hauptnutzen der GRV in Automobilzulieferunternehmen – zumindest aus Perspektive europäischer Gewerkschaftsvertreter – zuerst in der Entwicklung und Umsetzung eines Monitoring- und Verhandlungsmechanismus liegt. Dieser stärkt in Anbetracht der räumlichen Begrenztheit der *labour regulation* die Zusammenarbeit und Solidarität der europäischen Standorte bzw. die Position der Arbeitnehmervertreter in jenen Ländern, die nur über schwache Schutzmechanismen und Rechte für die betriebliche Arbeitnehmervertretung verfügen. Dem entspricht, dass die IG Metall 2006 einen „Leitfaden zur Umsetzung und Überwachung einer Internationalen Rahmenvereinbarung“ (Rüb 2006) herausgegeben hat, der die Definition von Monitoringprozessen und Verfahren bei der Verletzung der Regelungsinhalte betont.

H2: Die wichtigste Wirkung der GRV im europäischen Raum ist die Stärkung der europäischen Koordination zwischen Arbeitnehmern sowie die Unterstützung der Arbeitnehmerseite im Fall von Konflikten um die Gründung einer betrieblichen Gewerkschaftsorganisation bzw. um das Recht auf Kollektivverhandlungen.

Ein Problem der GRV ist ihre Verbindlichkeit, denn sie sind weder Kollektivverträge noch haben sie einen Rechtsstatus, der über *soft law* hinausgeht (Sobczak/Havard 2008). Wesentlich ist daher die Einbindung lokaler Akteure in die Aushandlung der GRV, um so eine Motivation für die lokale Umsetzung zu schaffen (Fichter/Helfen/Sydow 2011b; Herrstadt 2007). Zudem gewinnt eine GRV an Verbindlichkeit, sobald sie in geschäftlichen Verträgen und in Kollektivverträgen benannt wird (vgl. Sobczak/Havard 2008; Niforou 2012; Fichter/Helfen 2011).

Der Forschungsliteratur können wir zwei zentrale Faktoren entnehmen, die die Wirkung von GRV stärken. Der erste Faktor sind die Inhalte der GRV, die allen beteiligten Akteuren einen Handlungsrahmen zur Verfügung stellen. Bereits Hammer (2005) gruppierte GRV nach ihrem Inhalt in „rights agreements“ und „bargaining agreements“. Erstere bestehen aus Vorgaben für die Führung eines sozialen Dialogs durch die Nennung der ILO-Kernarbeitsnormen und dem Recht auf Beschwerdeführung gegenüber dem Management. Zweitere fügen der ersten Form eine Verfahrensdimension hinzu, indem sie mehr oder weniger klare Definitionen von Beschwerde- und Konfliktlösungsmechanismen, Umsetzungs- und Kontrollprozeduren formulieren. Relevant sind dabei nicht nur Vorgaben, die sich auf das jeweilige Unternehmen selbst, sondern auch solche, die sich auf Zulieferer und Geschäftspartner beziehen. Auch Fichter und Sydow (2012: 7) sprechen von einer Zweiteilung der Textinhalte in „substantielle Regelungen“ – die Anführung von ILO-Kernarbeitsnormen und anderen arbeitspolitischen Themenbereichen – und „prozedurale Regelungen“ – dazu zählen Beschwerdemanagement und Sanktionsmechanismen, Durchführungsbestimmungen wie Implementierung und Monitoring, sowie die räumliche und organisationale Reichweite der Vereinbarung, also Zuliefererklauseln und Anwendung auf alle Unternehmensstandorte. In dieser Literatur herrscht Konsens, dass jene GRV potentiell wirksamer sein können, die „bargaining“ bzw. „prozedurale“ Regelungen formulieren, also über einen normativen Kern hinausgehen (vgl. auch Sydow et al. 2014).

Die Forschung argumentiert, dass die Einbindung aller betroffenen nationalen Gewerkschaftsverbände und der jeweiligen Unternehmensstandorte eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der GRV ist (Fichter/Sydow 2012; Stevis 2011; Fichter/Helfen 2011;

Arruda et al. 2012; Fichter/Stevig 2013; Fichter et al. 2013; Wilke 2008; Schömann et al. 2008; Hennebert 2011; Riisgaard 2004; Sobczak/Havard 2008). Wenn dies nicht bereits im Aushandlungsprozess passiert, so müssen zumindest später die lokalen Arbeitnehmervertretungen über Regelungs- und Verfahrensinhalte informiert werden, außerdem bedarf es Qualifizierungsmaßnahmen, damit sie diese Inhalte verstehen und nutzen können (vgl. Telljohann et al. 2009; Sydow et al. 2014; Fichter/Sydow 2012). Wenn Arbeitnehmer- und Managementvertreter von Standorten in die Verhandlungen über die GRV eingebunden bzw. informiert sind, entwickeln sie Verantwortung und Interesse für das Dokument und bemühen sich tendenziell eher um die Umsetzung. Auf dieser Grundlage können wir unsere dritte Hypothese formulieren:

H3: Die Wirksamkeit der GRV wird von der Definition konkreter Umsetzungsverfahren und konkreter Maßnahmen zur Schulung und Vorbereitung der Akteure auf der betrieblichen Ebene beeinflusst.

Ein letzter wichtiger Faktor für die Wirksamkeit von GRV ist schließlich die Stärke der Vernetzung und Kooperationen zwischen Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertretern unterschiedlicher Standorte und Länder. Da Costa und Rehfeld (2011) bezeichnen dies als gewerkschaftliche Solidarität und Koordination, also wertebasierte Vernetzung, die wiederum Wissenstransfers zwischen den Akteuren ermöglichen muss (vgl. Fichter/Sydow 2012; Sydow et al. 2014).

Im Rahmen dieses Papers erwarten wir insbesondere, dass die bestehenden Formen der Koordination zwischen Arbeitnehmervertretern erheblich die Wirksamkeit der GRV beeinflussen. Wo es bereits einen handlungsfähigen EBR oder ein internationales gewerkschaftliches Netzwerk gibt, sind die Chancen größer, dass die Umsetzung der GRV auch faktisch kontrolliert und vorangetrieben wird. Wo hingegen die transnationalen Koordinationsformen auf der Arbeitnehmerseite schwach sind bzw. sich nicht in der Umsetzung der GRV engagieren, sind auch nur begrenzte Wirkungen zu erwarten. Zwischen den bestehenden Formen transnationaler Koordinierung und den GRV besteht also ein Wechselverhältnis: die Umsetzung der GRV bedarf starker Koordinationsmechanismen und trägt wiederum zu ihrer Stärkung bei. Die vierte Hypothese unserer Untersuchung ist daher:

H4: Die Wirksamkeit der GRV hängt von der Stärke der existierenden Formen transnationaler Arbeitnehmerkoordinierung ab. Im europäischen Rahmen sind das insbesondere der Europäische Betriebsrat sowie gewerkschaftliche Netzwerke.

Zu berücksichtigen sind allerdings die oben erwähnten unterschiedlichen Perspektiven und Motive der beteiligten Akteure. Im Unterschied zu nationalen und Globalen Gewerkschaftsverbänden haben Arbeitnehmervertretungen (z.B. Betriebsräte) auf betrieblicher und Unternehmensebene oftmals ein starkes Interesse an Kooperation mit dem Management. Zudem vertreten die jeweiligen Betriebsräte oder lokalen/betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen immer auch bestimmte Standorte. Der Aufbau einer internationalen Vernetzung ist für sie nicht nur erhebliche Zusatzarbeit, sondern kann teilweise auch mit den Interessen eines einzelnen Betriebs kollidieren – etwa, wenn es darum geht, sich einen Vorteil im unternehmensinternen Standortwettbewerb zu sichern, der vor allem innerhalb von Regionen, wie etwa Europa, nicht von der Hand zu weisen ist.

3. Datengrundlage und Methoden

Das vorliegende Paper beruht auf dem Forschungsprojekt „Standortperspektiven in der Automobilzulieferindustrie“, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und von Martin Krzywdzinski und Axel Schröder am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in Zusammenarbeit mit dem IMU Institut sowie Sustain Consult in den Jahren 2015 bis 2016 durchgeführt wurde. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden vier Kurzfallstudien der Entwicklung von GRV in deutschen Automobilzulieferunternehmen sowie zwei weitere Kurzfallstudien von in Verhandlung befindlichen Globalen Rahmenvereinbarungen durchgeführt. Die untersuchten Unternehmen gehören nach Umsatz und Beschäftigten zu den 15 größten deutschen Automobilzulieferkonzernen und teils den größten Unternehmen in Deutschland. Drei von ihnen sind unter den zehn stärksten Zulieferern weltweit (siehe Berylls 2016).

Die Wahl der Automobilbranche als Untersuchungsfeld ist durch die relativ große Häufung von GRV bedingt. Die ca. 120 existierenden Globalen Rahmenvereinbarungen wurden von fünf der zehn Global Union Federations ausgehandelt und verabschiedet. Der Löwenanteil fällt dabei mit 48 Globalen Rahmenabkommen auf UNI Global Union, deren Mitglieder vor allem im Dienstleistungssektor organisieren, sowie auf IndustriALL Global Union in der Metall-, Energie- und Chemieindustrie mit 45 Vereinbarungen.³ Automobilunternehmen machen neben Bauunternehmen die größte Branchengruppe mit GRV aus, seit 2002 wurden hier 15 Abschlüsse erzielt, die noch gültig sind. Dazu zählen die Hersteller BMW, Daimler, Ford, PSA Peugeot Citroen, Renault, MAN und Volkswagen. Im Bereich der Automobilzulieferer konzentrieren sich die GRV in einer Gruppe fast durchgehend deutscher Unternehmen.

Ein weiterer Grund für die Fokussierung auf Automobilzulieferer liegt darin, dass die GRV in dieser Subbranche noch relativ wenig erforscht sind. Bisherige Studien untersuchen Automobilhersteller (PSA Peugeot Citroen, Daimler und VW) oder einzelne Zulieferer wie Bosch oder Leoni (eine Übersicht ist bei Hadwiger 2015 nachzulesen). Eine branchenspezifische Untersuchung der GRV gibt es bislang nicht, obwohl einige Studien hervorheben, dass die Wirkung von GRV auch von Branchenspezifika wie der Steuerungsform eines Unternehmens über seine Produktionsnetzwerke abhängt (Williams et al. 2015; Platzer/Rüb 2013 sowie Hammer 2005 und 2008).

Im Hinblick auf die Frage nach der Wirksamkeit der GRV fokussierten wir insbesondere auf die mittelosteuropäische Region. Als innereuropäische Niedriglohnregion, die zudem durch eher schwache Gewerkschaften und staatliche Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen geprägt ist, ist Mittelosteuropa auch das potentielle Hauptfeld für den Einsatz der

³ Die Informationen beruhen auf Eigenangaben der Global Union Federations. Tatsächlich ist festzustellen, dass manche GUFs ihre ausgehandelten GRV nicht hinreichend dokumentieren, beispielsweise ob sie ausgelaufen sind oder pausiert wurden. Der globale Dachverband der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors PSI und die Internationale Gewerkschaft der Nahrungsmittelarbeiter IUF stellen keine öffentlich zugänglichen Informationen zu ihren GRV zur Verfügung. In diesem Fall haben wir auf die zentrale Liste unter <http://www.global-unions.org/+framework-agreements-+.html> zurückgegriffen, deren Vollständigkeit wir aber anzweifeln.

GRV innerhalb Europas. Hier finden sich besonders häufig prekäre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie antigewerkschaftliche Positionen der Arbeitgeber, hier können wir also eine besondere Relevanz der GRV erwarten.

Das erste Element der von uns durchgeführten Fallstudien war eine Analyse der Vereinbarungsinhalte aller (acht) bereits bestehenden GRV in der deutschen Automobilzulieferindustrie. Im Anschluss an Herrstadt (2007) und Schömann et al. (2008) haben wir vier zentrale Elemente der GRV unterschieden: inhaltliche Substanz (aufgeführte ILO-Normen sowie darüber hinausgehende weitere Normen und Ziele), Reichweite (Geltungsbereich der GRV innerhalb des Unternehmens sowie für Zulieferer und Geschäftspartner), Implementierung (Maßnahmen zur Kommunikation und Verbreitung der GRV, Schulungsmaßnahmen) und Kontrollmechanismen (Beschwerdeverfahren und Konfliktlösungsmechanismen, Monitoringprozesse und Einbeziehung der Arbeitnehmervertreter auf verschiedenen Ebenen). Eine wichtige Frage war dabei, ob die genannten Elemente im GRV-Text konkret genug benannt sind, denn die globale Implementierung von GRV benötigt zuerst auch explizite und eindeutige Formulierungen, um Interpretationsspielräume zwischen den Vereinbarungspartnern und zwischen lokalem Management und lokaler ANV zu reduzieren, welche die GRV letztlich umsetzen müssen (vgl. Fichter/Sydow 2012; Fichter et al. 2012: 8).

Das zweite Element der Fallstudien waren leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews in den Fallunternehmen, jeweils mit dem/der Vorsitzenden des Europäischen Betriebsrates und/oder Konzernbetriebsrats (EBR-V und KBR-V), je nachdem welches Gremium die GRV unterzeichnet hat. Existierte ein Gesamtbetriebsrat für die Automotive-Sparte eines Unternehmens, wurde auch dieser befragt. Außerdem führten wir diese Interviews mit den jeweiligen Konzernbetreuern der IG Metall sowie GRV- und Osteuropa-Experten von IG Metall und IndustriAll Global Union. Insgesamt fanden 16 Interviews statt. Wo nötig und möglich griffen wir darüber hinaus auf Sekundärliteratur zu den GRV der Unternehmen zurück.

Tabelle 1: Interviewcodierung Fallstudien

	EBR-V	KBR-V	GBR-V	Konzernbetreuer IGM	GRV-Experten	Osteuropa-Experten
<i>IG Metall</i>					IGM_GRV	IGM_OE1, IGM_OE2
<i>IndustriAll Global Union</i>					IndA_GRV	
<i>Unternehmen A</i>	EBR_A			IGM_A		
<i>Unternehmen B</i>		KBR_B		IGM_B		
<i>Unternehmen C</i>	EBR_C1, EBR_C2			IGM_C		
<i>Unternehmen D</i>		KBR_D	GBR_D	IGM_D		
<i>Unternehmen E</i>	EBR_E					
<i>Unternehmen F</i>	EBR_F					

Quelle: eigene Darstellung

Als letzten Pfeiler der Analyse haben wir Daten aus einer im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführten Befragung von Arbeitnehmervertretern an deutschen und mittelosteuropäischen Standorten von Automobilzulieferern mit und ohne GRV genutzt (Krzywdzinski et al. 2016; vgl. auch Krzywdzinski 2016). An der Befragung nahmen 142 Betriebe in Deutschland teil (genauer gesagt in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen; das entspricht einer Rückläuferquote von 30,9% der 459 angeschriebenen Betriebe), 36 Betriebe in der Slowakei (Rückläuferquote 83,7%), 18 Betriebe in Polen (Rückläuferquote 60,7%), 20 Betriebe in Ungarn (Rückläuferquote 69,0%) und 51 Betriebe in Tschechien (Rückläuferquote 45,1%). Die Befragung befasste sich mit den Standortkompetenzen, der Rolle der Betriebe in der jeweiligen konzerninternen Arbeitsteilung, den Beschäftigungsstrukturen, Beschäftigungsbedingungen und der Situation der Arbeitnehmervertretung. Für die Analyse in diesem Discussion Paper wurden Fragen im Hinblick auf die Rolle des EBR aus der Befragung analysiert (Tabelle 2), um so den Zusammenhang zwischen GRV und EBR-Arbeit zu analysieren.

Tabelle 2: Ausgewertete Fragen aus der Befragung von Arbeitnehmervertretern in Automobilzulieferbetrieben in Deutschland und Mittelosteuropa (Krzywdzinski et al. 2016)

Frage	Antwortoptionen	N
<i>Gibt es in Ihrem Unternehmen ein Globales Rahmenabkommen mit Gewerkschaften über die weltweit im Unternehmen geltenden Arbeits- und Beschäftigungsstandards?</i>	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nein	233
<i>Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen den EBR-Mitgliedern aus unterschiedlichen Ländern?*</i>	<input type="radio"/> Sehr gut <input type="radio"/> Eher gut <input type="radio"/> Weder gut <input type="radio"/> noch schlecht	100
<i>Wie bewerten Sie die Möglichkeiten des EBR, auf die Umsetzung von Arbeits- und Beschäftigungsstandards an den europäischen Standorten Einfluss zu nehmen?*</i>	<input type="radio"/> Eher schlecht <input type="radio"/> Sehr schlecht	102

* Nur Betriebe aus Unternehmen mit EBR

Quelle: eigene Darstellung

4. Fallstudien

Die folgende Darstellung beginnt in jeder Fallstudie mit einer Kurzcharakterisierung des jeweiligen Unternehmens. Daraufaufgehend betrachten wir die Entstehung, die Inhalte sowie die Umsetzung der GRV. Zum Abschluss diskutieren wir jeweils die Bedeutung der GRV für die mittelost- und südosteuropäischen Standorte, da in der innereuropäischen Betrachtung Mittel- und Südosteuropa aufgrund der Schwäche der gewerkschaftlichen Organisationen und der staatlichen Regulierung das wichtigste potentielle Anwendungsfeld für die Regeln der GRV ist.

4.1 Unternehmen A

Das Unternehmen stellt Elektrik- und Elektronik-Bauteile für die Automobilindustrie, aber auch für den Maschinenbau und andere Branchen her. Es beschäftigt zwischen 50.000 und 100.000 Personen, wovon die große Mehrheit im Automotive-Bereich angestellt ist und mehr als die Hälfte des Jahresumsatzes erwirtschaftet. Der Konzern besitzt ein internationales Produktionsnetzwerk, das sich im Kern auf Europa stützt. Zwar befindet sich mehr als ein Drittel der weltweit knapp 100 Standorte in Deutschland, jedoch arbeitet dort nur ein sehr kleiner Teil der Belegschaft. Schon 1977 entstand eine Produktionsdependance in einem Niedriglohnland und ein wahrer Globalisierungsschub des Unternehmens erfolgte in den 1990er Jahren durch zahlreiche Standortgründungen und Zukäufe, vor allem in Mittel- und Osteuropa. Die arbeitsintensiven Herstellungsprozesse und lohnkostenorientierte Expansionsstrategie des Unternehmens führten dazu, dass heute die absolute Mehrheit aller Mitarbeiter außerhalb von Hochlohnländern beschäftigt wird, knapp 40% in Osteuropa. Mit fast 15 Standorten in Mitteleuropa und weiteren in Südost- und Osteuropa ist die dortige Präsenz des Konzerns groß.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Die GRV wurde in den frühen 2000er Jahren von Geschäftsleitung, EBR und vom Internationalen Metallgewerkschaftsbund (IMB) – heute IndustriAll Global Union – unterschrieben. Vertreter von Betriebsrat und IG Metall gaben an, dass es keinen unternehmensinternen spezifischen Anlass für die Aushandlung einer GRV gab, etwa im Sinne von Konflikten an einzelnen Standorten. Die Initiative für den Abschluss der GRV ging vielmehr vom IMB und von der IG Metall aus, die angesichts des stetig wachsenden Produktionsnetzwerks des Unternehmens bestrebt waren, GRV als ein neues Instrument der internationalen Harmonisierung von Beschäftigungsstandards zu erproben. Denn das lohnkostenorientierte Produktionsmodell und der Schwerpunkt in Niedriglohnländern führte in der Tat dazu, dass sich Beschwerden von örtlichen Arbeitnehmervertretern über das Verhalten lokaler Geschäftsführungen häuften. Gesprächspartner der IG Metall berichteten, dass in den Auslandsstandorten des Konzerns harsche Disziplinierungsmaßnahmen gegenüber Beschäftigten, explizit gewerkschaftsfeindliches Vorgehen lokaler Geschäftsführungen sowie überlange Arbeitszeiten und teils sehr niedrige Entlohnung vorkommen – gerade auch in Osteuropa.

Da der Europäische Betriebsrat des Unternehmens erst 2000 gegründet wurde, entstand die Idee, seine Entstehung auch durch eine GRV zu ergänzen. Die Wahl des Unternehmens für den Abschluss einer GRV war auch durch eine relativ kooperative Haltung der Unternehmensleitung in Deutschland bedingt (IGM_A). Die Geschäftsführung nahm dementsprechend die Idee der GRV auf, wobei das Interesse im Vordergrund stand, das Image des Unternehmens bei Kunden positiv zu beeinflussen.

Die GRV wurde den Angaben unserer Gesprächspartner nach in sehr kurzer Zeit verhandelt und abgeschlossen. Die Ausarbeitung lag in den Händen der Unternehmensleitung und insbesondere der Personalabteilung, allerdings betonten die Interviewpartner, dass die kooperativen Beziehungen zwischen Management und Betriebsrat im deutschen Kern des Unternehmens dafür sorgten, dass der Entwurf des Managements so formuliert war, dass er von der

Arbeitnehmerseite akzeptiert werden konnte. Dabei muss beachtet werden, dass diese GRV zu den ersten in der Automobilindustrie gehörte, sodass es wenig Erfahrungen mit dem Instrument gab und die Priorität auf einer zügigen Etablierung erster Vereinbarungen lag.

Der Regelungsinhalt der GRV ist nur wenig explizit in seiner Formulierung. Sie bezieht sich zwar inhaltlich auf die ILO-Kernarbeitsnormen, erwähnt aber nur zwei, die Koalitions- und Vereinigungsfreiheit betreffend, von ihnen ausdrücklich. Ein Bekenntnis zur Abschaffung von Zwangsarbeit gemäß Kernarbeitsnorm Nr. 105 fehlt gänzlich. Die GRV betont, dass das Unternehmen sicherstellen will, dass man sich in Entgelt, Arbeitszeiten sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz zumindest an die jeweils geltenden nationalen Mindeststandards halten wird. Nur im Hinblick auf die Koalitionsfreiheit geht die GRV darüber hinaus, indem festgehalten wird, dass das „Recht auf Koalitionsfreiheit auch in den Staaten [...] [gilt], in denen die Koalitionsfreiheit nicht geschützt ist“ (GRV). Verfahren zur Verbreitung der GRV im Unternehmen, Qualifizierung von zuständigen Personen und Einbeziehung von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen unterhalb des EBR sind nur unzureichend vorhanden. Sie schreibt lediglich vor, die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen „in geeigneter Form“ über die Inhalte zu informieren. Für die Kontrolle der Umsetzung der GRV ist die Konzernrevision sowie der EBR zuständig, für erstere besteht eine jährliche Berichtspflicht gegenüber dem EBR.

Aufgrund der fehlenden Regelungen insbesondere über die Rolle der lokalen Arbeitnehmervertretungen bei der Umsetzung der GRV plante die Arbeitnehmerseite zum Zeitpunkt unserer Untersuchung, das Abkommen in den nächsten Jahren zu überarbeiten. Eine 2016 geschaffene Nachhaltigkeitsabteilung des Unternehmens soll in diesen Prozess eingebunden werden. Daneben ist der Konzern Mitglied des Global Compact-Netzwerks der Vereinten Nationen, das seine Mitglieder auf die freiwillige Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verpflichtet, und besitzt einen Code of Conduct, ohne darin aber auf die GRV einzugehen. Im freiwilligen jährlichen Bericht an den Global Compact berichtet das Unternehmen, dass Zulieferer die Prinzipien der GRV und des Global Compact schriftlich akzeptieren müssen und „im Falle schwerwiegender oder wiederholter Verletzung der Prinzipien“ fristlos gekündigt werden. Damit geht die Selbstverpflichtung des Unternehmens im Rahmen des Global Compact über den bisherigen Stand der GRV hinaus, in der es lediglich heißt, dass Geschäftspartner „ermutigt“ und „unterstützt“ werden, die GRV-Inhalte einzuhalten.

Implementierung und Monitoring der GRV

Nach der Wahrnehmung der deutschen Betriebsratsvertreter wird die GRV im Unternehmen ernst genommen und weitgehend eingehalten – größere Konflikte oder Verstöße gegen die GRV sind der Betriebsratsseite nicht bekannt. Grundlage dieser Einschätzung sind allerdings Berichte des Unternehmens, denn internationale Gewerkschaftsnetzwerke sind im Unternehmen nur schwach ausgeprägt und die Kontakte der deutschen Betriebsräte zu ANV im Ausland begrenzt. Zudem haben die Betriebsräte keinen Einfluss auf die Implementierung von Inhalten und Verfahren, denn diese obliegt vollständig dem Arbeitgeber, insbesondere den Personalabteilungen auf zentraler und lokaler Ebene. Die GRV ist nach Angaben der Abteilungen in allen Unternehmenssprachen im Intranet sowie in allen Betrieben verfügbar, Führungskräfte

müssen sich persönlich zur Einhaltung verpflichten. Den übrigen Beschäftigten werden erst seit 2016 E-Learning-Programme zu GRV und Code of Conduct angeboten, an deren Ausarbeitung die Arbeitnehmerseite wiederum nicht beteiligt war. Keine der beiden Seiten führt regelmäßige lokale Informationsveranstaltungen zu Inhalt und Relevanz der GRV durch; aufseiten der ANV existiert kein System um die Verbreitung und das Wissen um die Anwendung der GRV auf lokaler Ebene sicherzustellen – so müssen sie neben den örtlichen Geschäftsführungen auf die lokalen Arbeitnehmervertreter vertrauen, sofern diese vorhanden sind.

Im Rahmen der Audits an allen Standorten wird die Einhaltung der GRV in Form einer Selbstauskunft geprüft. Die Einkaufsabteilung achtet zudem nach Einschätzung der Interviewten darauf, dass Zulieferer den Bestimmungen des Rahmenabkommens entsprechen. Sie führt Audits durch und kündigt Zulieferbeziehungen bei Nichteinhaltung auf. Die Arbeitnehmerseite wird über die im Vorjahr im Rahmen der GRV aufgetretenen und gelösten Fälle sowie den Stand der Implementierung auf den Sitzungen des Eurobetriebsrats informiert – ein vom Management unabhängiges Informations- oder Monitoringsystem besitzen die Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter im Konzern nicht, sofern sie keine Kommunikationsbeziehungen zu ANV anderer Standorte haben, die nicht Teil des EBR sind. Das Management des Unternehmens hat eine Beschwerdestelle eingerichtet und damit einen Schritt über die GRV hinausgemacht, die keinerlei Beschwerde- und Konfliktlösungsmechanismen definiert. In Einzelfällen werden Beschwerden über Konflikte und Probleme aber auch über die IG Metall oder direkt an den EBR herangetragen. Verstöße gegen einzelne Paragraphen werden insgesamt aber nur selten gemeldet und behandelt.

Der EBR ist die einzige internationale Form der Vernetzung der Arbeitnehmervertreter im Konzern. Er spielt in den Implementierungs- und Monitoringprozessen der GRV aus mehreren Gründen keine sehr aktive Rolle. Erstens sind größere Teile des Produktionsnetzwerks weder gewerkschaftlich organisiert noch im EBR vertreten, was die Handlungsmöglichkeiten des EBR erheblich einschränkt. Bis auf Polen und Ungarn haben zwar alle mittelosteuropäischen Länder, aber nicht alle dortigen Werke Repräsentanten im EBR. Zudem handelt es sich bei etlichen Vertretern nicht um Gewerkschafter, sondern um Managementvertreter, was an der Schwäche der jeweiligen Gewerkschaftsorganisationen bzw. dem gänzlichen Fehlen einer Gewerkschaftsvertretung liegt. Zweitens findet zwischen den EBR-Sitzungen kaum Kommunikation zwischen den ANV statt. Im Falle Osteuropas liege das vor allem an Sprachbarrieren, kulturellen Unterschieden und den unterschiedlichen nationalen Systemen der industriellen Beziehungen, die über die Existenz, Freistellung, Entsendung, Ressourcen und Fluktuation von (gewerkschaftlichen) Arbeitnehmervertretern entscheiden. Vor diesem Hintergrund muss auch das erwähnte einvernehmliche Verfahren in der GRV-Aushandlung kritisch hinterfragt werden. Trotz der fehlenden eigenen Kommunikations- und Monitoringkanäle äußern die deutschen Betriebsräte jedoch Vertrauen in die Bemühung der Unternehmenszentrale, die Standards der GRV zu überwachen und einzuhalten. Bisherige Konflikte konnten immer in Verhandlungen gelöst werden.

Bedeutung der GRV für mittelosteuropäische Standorte

Nach Einschätzung der Betriebsrats- und IG Metall-Vertreter spielt die GRV im Konzern keine große Rolle. An den mittelosteuropäischen Standorten gibt es durchaus Beschwerden und Konflikte über zu niedrige Löhne und lange Arbeitszeiten bzw. Überstunden, aber auch Disziplinierungsmethoden wie Verbot von Toilettengängen. Diese Themenbereiche sind allerdings mit Hilfe der GRV nicht zu bearbeiten, da sie die entsprechenden Themenbereiche nicht umfasst.

Insofern hat die GRV ihre weitreichendsten Folgen dort, wo sie zur Verteidigung von Gewerkschaftsgründung dient und zur Anerkennung der Gewerkschaften führt. Das Unternehmen wird zwar als mitbestimmungsorientiert beschrieben, nutzte aber bereits in einigen Fällen die Ängste der Belegschaften an osteuropäischen Standorten vor Verlagerung aus, um Stimmung gegen gewerkschaftliche Organisierung zu machen. In Rumänien spielte die GRV beispielsweise eine wichtige Rolle, um die Anerkennung der Gewerkschaft beim lokalen Management zu erstreiten. Insofern merkt ein deutscher Gewerkschaftsvertreter an, dass sie „aktiver gelebt wird als sie in Buchstaben im Text steht“ (IGM_A). Allerdings kann die GRV diese Funktion nur entfalten, wenn vor Ort lokale Initiativen zur Gewerkschaftsgründung entstehen. So betont ein Vertreter der IG-Metall im Hinblick auf die GRV: „Grundsätzliche Voraussetzung für die aktive [...] Weiterentwicklung [der GRV] ist, dass wir [EBR und deutsche Betriebsräte, Anm. d. Autoren] uns darum bemühen, dass dort Gewerkschaften gegründet werden. Wo nichts ist, da haben wir nichts, das ist so [...]. Und dafür zu sorgen, ist nicht Aufgabe des Unternehmens, sondern das ist Querschnittsaufgabe der Gewerkschaften. Und wenn wir nicht aktiv daran arbeiten, dann haben wir selber das Problem, dafür tragen wir die politische Verantwortung.“ (IGM_A).

4.2 Unternehmen B

Unternehmen B ist nach Umsatz einer der größten Automobilzulieferer der Welt und beschäftigt weltweit weit über 100.000 Personen, der Großteil davon im Automotive-Bereich. Der Mischkonzern stellt neben Antriebs- auch Fahrwerkskomponenten sowie elektronische Bauteile für die Automobilindustrie her und produziert andere Konsumgüter für Endverbraucher wie Industrie. Mehr als die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Europa, ein Drittel in Deutschland. Das Unternehmen nutzt die Region Osteuropa vor allem für die Herstellung von Kraftfahrzeugtechnik und beschäftigt etwa 10% seiner Automotive-Mitarbeiter in Zulieferwerken in Mittelosteuropa. Darüber hinaus unterhält es in der größeren Region noch Automotive-Standorte in Südost- und Osteuropa.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Die GRV wurde in der Mitte der 2000er Jahre unterschrieben. Der EBR gründete sich Ende der 1990er, und wie im ersten Fall folgte auch hier der Beginn der GRV-Verhandlungen bereits kurze Zeit später, im Jahr 2000. Der Anlass für deren Aushandlung waren erstens Beschwer-

den und Konflikte an Auslandsstandorten des Unternehmens. Die Arbeitnehmervertreter beschreiben das Management als kooperativ und interessiert an langfristigen Beziehungen zur Arbeitnehmerseite. Ein Eurobetriebsratsmitglied beschreibt das wie folgt: „Uns reißt kein Aktionär den Kopf ab, wenn wir nicht 10% wachsen, sondern nur 4%. Und damit hat man eine etwas ruhigere Arbeit und man ist nicht so darauf fixiert“ (KBR_B). Der Konzern hatte allerdings in den 1990er Jahren eine rasante Globalisierung durchlaufen und die in Deutschland praktizierte Unternehmenskultur war an den Auslandsstandorten nicht unbedingt entwickelt. So wurden in manchen Fällen Mindestlöhne und Arbeitsschutzvorschriften unterlaufen oder gewerkschaftliche Organisationsprozesse erschwert, vor allem in den „neuen“ Standorten Mittelosteuropas. In diesem Kontext war das Ziel der deutschen und europäischen Betriebsräte, mit der GRV einen Annäherungsprozess in beschäftigungsrelevanten Mindeststandards und Gewerkschaftshandeln zu starten. Zweitens folgte der Zulieferer mit seiner GRV den Anforderungen von Automobilherstellern wie VW oder Daimler, die selbst kurz zuvor Rahmenvereinbarungen mit Zuliefererklauseln abgeschlossen hatten. Trotz der kooperativen industriellen Beziehungen im Unternehmen war die recht lange Verhandlungsphase über die GRV von einem „politischen Kampf“ geprägt (KBR_B).

Wie bereits im Falle von Unternehmen A und im Falle aller Globalen Rahmenabkommen dieser Industrie aus der gleichen Zeit, ist auch das hiesige Abkommen sehr allgemein gehalten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es damals an Erfahrung mit dem Instrument GRV fehlte und der IMB den Schwerpunkt darauf legte, erste GRV zügig abzuschließen, um Erfahrungen sammeln zu können. Das Abkommen führt die Inhalte aller ILO-Kernarbeitsnormen auf, wenngleich teilweise ohne explizite Referenz. Neben fairen Arbeits- und Entgeltbedingungen wird das Interesse an einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmervertretung betont. Daneben bekennt sich das Unternehmen zur Gewährleistung von Arbeits- und Gesundheitsschutz entsprechend den nationalen Mindeststandards, Unterstützung von Qualifizierung, der Integration von Menschen mit Behinderung sowie zum Umweltschutz, allerdings ohne konkrete Standards zu nennen. Explizite Verpflichtungen, die über die ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehen, finden sich in der GRV nicht. Außergewöhnlich ist die starke Formulierung der Zuliefererklausel, nach der Zulieferer explizit ausgeschlossen werden, sofern sie sich nicht an die ILO-Kernarbeitsnormen halten. In dieser Klarheit steht die GRV allein zwischen den anderen Abkommen der Branche.

Als einziges Verfahren zur Verbreitung der GRV wird ihre Aufnahme in das Management-Handbuch aufgeführt. Ansonsten sollen die Mitarbeiter „in geeigneter Form“ informiert werden. Die Implementierungsverantwortung liegt also beim Arbeitgeber, der aber „zuständige“ und „jeweilige“ Arbeitnehmervertretungen bei der Verbreitung konsultieren sollte. Der Text macht gleichzeitig keine Vorgaben über die Schulung von Arbeitnehmervertretern und Management. Für die erste Aufnahme von Beschwerden über die Nichteinhaltung von GRV-Vorschriften ist das jeweilige lokale Management zuständig, das die jeweiligen Maßnahmen mit der lokalen Arbeitnehmervertretung beraten sollen. Beschwerden, deren Ursache auf lokaler Ebene nicht beseitigt werden kann, werden im Eurobetriebsrat beraten. Ihm gegenüber besteht auch eine Berichtspflicht durch das Management, allerdings nur sofern Kon-

fliktlösungen nicht national erreicht werden können. Sonstige Umsetzungsberichte geschehen „bei Bedarf“ auf den EBR-Sitzungen. Das Unternehmen besitzt außerdem einen Code of Conduct, mit einer sehr schwachen Zuliefererklausel und ohne Verweis auf die GRV, und ist Mitglied des Global Compact.

Implementierung und Monitoring der GRV

Die Umsetzungs- und Monitoringprozesse der GRV wurden erst geplant, als die Rahmenvereinbarung bereits ausgehandelt und unterschrieben war. Wie im Text festgehalten, ist auf Arbeitgeberseite vor allem die Personalleitung für die Verwaltung der Rahmenvereinbarung sowie das Compliance-Management zuständig, auf Arbeitnehmerseite ist dies der geschäftsführende Ausschuss des EBR, in der Praxis insbesondere der langjährige EBR-, KBR- und GBR-Vorsitzende. Nach Einschätzung unserer Interviewpartner geht der Konzern nicht sehr aktiv bei der Verbreitung der GRV vor. Die Regionalgesellschaften wurden anfangs über die GRV unterrichtet, danach wurde eine systematische Verbreitung unter den Produktionsbeschäftigten nicht mehr gesichert. Die Beschäftigten können jederzeit auf die in die meisten im Konzern gesprochenen Sprachen übersetzte GRV im Intranet zugreifen, aber es existieren keinerlei zentral organisierten Schulungen oder Nachweispflichten. Auf Führungskräfteebene fanden Aspekte sozialer Verantwortung Einzug in das Managementhandbuch des Unternehmens, aber auch dies bedeutet nicht unbedingt, dass die betreffenden Personen über die Rolle und die Nutzung der GRV Bescheid wissen.

Auch der EBR unternimmt noch keine systematischen Maßnahmen, um die GRV über sein Netzwerk hinaus zu verbreiten und für ihre Anwendung zu qualifizieren. Es bleibt bisher bei der Bekanntmachung der Vereinbarung auf den regelmäßigen EBR-Treffen sowie bei Abfragen über ihren Nutzungs- und Implementierungsstand in den dort vertretenen Standorten. Allerdings ist die dortige Vernetzung durchaus stark und umfassend. Der EBR hat etwa 40 Mitglieder und betreibt ein intensives Informationsnetz. Außerdem sind die Arbeitnehmervertreter aus Werken der gleichen Produktgruppe eng miteinander vernetzt. Dadurch sind konkrete Kooperationen und Solidaritätsaktionen möglich. Alle europäischen Produktionsstandorte verfügen über Interessenvertretungen, wenn auch nicht immer mit gewerkschaftlichem Hintergrund. Darüber hinaus existiert ein Weltarbeitnehmerforum (ähnlich Weltbetriebsrat), in dem über 30 Länder vertreten sind. Auch auf diesem wird über die GRV berichtet. Ohne diese Netzwerke wäre nicht gewährleistet, dass die GRV an den Standorten überhaupt bekannt ist. Trotzdem – dass Informationen an und von Standorten fließen, die nicht dort vertreten sind, ist nicht gesichert und deren Anzahl ist angesichts des umfassenden Produktionsnetzwerks immer noch recht groß. Zudem führt die Fluktuation bei den Standortvertretern im EBR dazu, dass „solche Dinge [die GRV, Anm. d. Autoren] in Vergessenheit geraten und man muss sie immer wieder hochholen und immer wieder darauf hinweisen“ (IGM_B). „Die Unterscheidung von Globaler Rahmenvereinbarung und Code of Conduct schwimmt in der globalen Wahrnehmung [der Arbeitnehmervertreter, Anm. d. Autoren], deswegen müssen wir die Vereinbarung immer mal wieder rausholen“ (ders.). Gefährlich sei dies deshalb, weil ein Code of Conduct ein unilaterales Dokument ist und vom guten Willen des Arbeitgebers abhängt, während die GRV einen Vertrag darstellt.

Auf Managementseite wurde eine anonyme Beschwerdeline eingerichtet, die in der Compliance-Abteilung angesiedelt ist und in der auch GRV-Fälle berichtet werden können. Auf der Arbeitnehmerseite werden Beschwerden direkt oder an lokale Arbeitnehmervertreter gemeldet, wenn vorhanden, die sich je nach Stand der Vernetzung entweder an den EBR wenden oder über IndustriAll und IG Metall Kontakt aufnehmen. Diese heterogene Praxis hat sich mit der Zeit etabliert. Im Beschwerdefall wird ein Dialog zwischen Arbeitnehmervertretung und der Geschäftsleitung angestrebt. Zwar berichtet die Geschäftsführung dem EBR über vorgefallene und laufende Beschwerdefälle, legt aber nicht unbedingt Falldokumentationen vor, die für eine systematische Beseitigung der Beschwerdegründe nötig wären. Monitoringreisen durch EBR-Vertreter sind möglich. Zuliefereraudits geschehen ohne Arbeitnehmervertreter, wobei deren Beteiligung aber vor einigen Jahren Bestandteil eines Pilotprojektes gewesen ist. Trotz starker Zuliefererklausel habe es den Angaben zufolge aber bisher noch keinen Zulieferer gegeben, dem wegen Verstoß gegen die GRV gekündigt werden musste.

Bedeutung der GRV für MOE

Die Rahmenvereinbarung wird nach Einschätzung der befragten Gewerkschafter nicht systematisch genutzt. Durchschnittlich gibt es drei bis sechs Beschwerden pro Jahr, die auf europäischer Ebene „ausgetragen werden müssen“ (KBR_B), also auch berichtspflichtig sind. Den Betriebsratsspitzen sind deswegen auch hauptsächlich Fälle bekannt, die von lokalen Arbeitnehmervertretungen gemeldet werden und sich auf kollektive Konflikte beziehen, beispielsweise Entlohnung, Arbeitszeiten, Sicherheitsmängel. Fälle, die einzelne Arbeitnehmer melden, sind für auf der europäischen Ebene aber oft nicht sichtbar.

Die größte Bedeutung hat die GRV aber für die Durchsetzung von Koalitions- und Versammlungsfreiheit an einzelnen Standorten. Das geschieht überall dort, wo die Gründung von Arbeitnehmervertretungen und deren praktische Arbeit behindert werden. Aus Sicht der interviewten Experten sind dies vor allem die USA, wo es die Gesetzgebung den Arbeitgebern erlaubt, den Zugang von Gewerkschaften zu Betrieben zu erschweren, und Mexiko, wo arbeitgebergesteuerte Gewerkschaften und kriminelle Schutzgewerkschaften beziehungsweise illegitime Interessenvertretungen ein Problem sind. In Mittelosteuropa wurde die GRV bislang nicht aktiv genutzt, unter anderem weil an allen Standorten bereits Interessenvertretungen existieren und auch vom Management anerkannt werden. Die bislang fehlende Anwendung der GRV in Mittelosteuropa kann aber auch an der eher – in der Einschätzung der deutschen Betriebsräte – „defensiven“ Haltung der dortigen Arbeitnehmervertreter liegen, die Konflikte mit dem Management scheuen.

4.3 Unternehmen C

Dieses im Verhältnis eher kleine Unternehmen produziert Komponenten für Kfz-Antriebe und -Innenraum sowie teils für andere Industrieanwendungen; es beschäftigt zwischen 10.000 und 50.000 Mitarbeiter. Der weitaus größte Teil des Umsatzes wird im Automotive-Sektor erwirtschaftet. Das Unternehmen expandierte merklich in den 1990er Jahren, zuerst durch Zukäufe

und Gründungen in Deutschland und darauffolgend mit ersten Auslandsstandorten in ost- und westeuropäischen Nachbarländern Deutschlands sowie in Nordamerika. Der bei weitem größte Teil des Produktionsnetzwerkes der unter 50, eher kleineren, Produktionsstandorte befindet sich in Westeuropa und China. In Mitteleuropa ist das Unternehmen nur in Tschechien präsent. Zudem gibt es ein Werk in Südosteuropa. Das Unternehmen plant in nächster Zukunft eine deutliche Expansion durch Zukäufe. 2016 wurde bereits ein größerer Konkurrent erworben, der dem Produktionsnetzwerk weitere Werke in Nord- und Lateinamerika sowie je zwei Standorte Mitteleuropa und Osteuropa hinzufügt.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Die Diskussion über eine Globale Rahmenvereinbarung im Unternehmen fand im Kontext der Aufbauarbeit des Europäischen Betriebsrats statt. Der seit fast 30 Jahren bestehende EBR war in seiner Anfangszeit durch häufig wechselnde Mitgliederzusammensetzung und fehlende Erfahrung der Mitglieder nur bedingt handlungsfähig. Erst zu Beginn der 2000er Jahre stabilisierte sich die Zusammensetzung und die deutschen Vertreter regten Verhandlungen über ein Globales Rahmenabkommen an, um diese neue Phase zu untermauern. Die Verhandlungen nahmen mehrere Jahre in Anspruch, wurden dann aber an einem fortgeschrittenen Punkt vom Management gestoppt, das kein Interesse an einer solchen Einigung mit den Gewerkschaftsvertretern hatte. Erst nach personellen Wechseln an der Unternehmensspitze veränderte sich die Haltung des Managements. Die so genannten Unternehmenswerte wurden 2009 zuerst in einem Code of Conduct formuliert, der vom EBR mitgetragen wurde. Der EBR-Vorsitzende trieb wiederum die Weiterentwicklung dieses Verhaltenskodex in eine Globale Rahmenvereinbarung voran; weniger als ein Jahr nach Beginn des als hürdenreich, aber kooperativ beschriebenen Prozesses wurde schließlich die Rahmenvereinbarung von EBR und IMB unterschrieben. Zwar sagte ein Gewerkschaftsvertreter: „Das Unternehmen ist jetzt kein Arbeitgeber, dem man die rote Karte zeigen muss, sondern das ist schon eher ein sozialpartnerschaftliches Verhältnis“ (IGM_C), nichtsdestotrotz benötigte man schlussendlich zehn Jahre vom Beginn der Idee bis zum Abschluss. Spezifische Anlässe für die Verhandlungen gab es nicht: „Das war im Grunde genommen so ein Vorsorgeprinzip, wenn man so will. Also dass wir die Garantie haben, dass das Unternehmen nicht irgendwo in der Welt tätig wird und in Sonderwirtschaftszonen in China oder so irgendwelche Schweinereien anfängt“ (ders.). Auf der Arbeitgeberseite bestand die Motivation zum Abschluss der GRV darin, die kooperative Kultur der Arbeitsbeziehungen auch international zu institutionalisieren und das eigene Image als fairer Arbeitgeber zu stärken.

Zwischen den GRV-Abschlüssen unserer ersten beiden Fallunternehmen und jener von Unternehmen C liegen sieben Jahre, in denen in der Branche keine anderen Rahmenvereinbarungen unterschrieben wurden. Die GRV im Unternehmen C unterscheidet sich in der Qualität von Regelungsinhalten und Verfahrensangaben von ihren Vorgängern. Alle ILO-Kernarbeitsnormen werden dezidiert aufgeführt; darüber hinaus betont die Vereinbarung nicht nur den hohen Stellenwert von Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz, sondern gesteht den nationalen Arbeitnehmervertretungen explizit ein Vorschlagsrecht für Maßnahmen in diesen Bereichen zu. Im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit wird nicht nur das Recht der Beschäf-

tigten hervorgehoben, sondern das Interesse an vertrauensvoller und konstruktiver Zusammenarbeit auch „bei strittigen Auseinandersetzungen“. Auch in seinen Zuliefererbeziehungen „erwartet“ das Unternehmen die Einhaltung der GRV und formuliert diesen Passus damit stärker als andere GRV in der Branche.

Das Abkommen wird im Text nicht nur mit der Führungskräfteverantwortung verbunden und soll als Teil der Unternehmenskultur begriffen werden, sondern räumt lokalen Arbeitnehmervertretungen auch konkrete Rollen ein, nämlich bei der Verbreitung der GRV an den Standorten und als Anlaufstellen für Beschwerdefälle, womit ein Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben wird. Beschwerdeverfahren sind ausführlich definiert. Sie benennen neben lokalen ANV auch Vorgesetzte und externe Ombudsleute als Anlaufstellen und garantieren das Recht auf Anonymität. Die Vereinbarung legt außerdem ein jährliches Monitoring im EBR unter Beteiligung des IMB, heute IndustriAll, fest. Zusammenfassend ist der Text also sehr konkret und lässt wenig Interpretationsspielräume zu. Konkrete Konfliktlösungsverfahren und Angaben zu Trainings und Schulungen fehlen allerdings. In diesen Punkten gleicht die GRV den meisten anderen der Fallunternehmen.

Implementierung und Monitoring der GRV

Die Verantwortung für die Implementierung der GRV tragen die Compliance-Stelle im Unternehmen und der EBR. Die Stelle hat 2012 ein einstündiges E-Learning-Programm zum Umgang mit dem Code of Conduct und der Sozialcharta entwickelt, dessen Absolvierung für alle Mitarbeiter verpflichtend ist – die Betriebsräte waren an der Entwicklung des Programms aber nicht beteiligt. Führungskräfte und Mitarbeiter im Einkauf und mit Kundenkontakt müssen das Programm jährlich durchlaufen. Vor der Eingliederung des zuletzt übernommenen Unternehmens haben 90% der Führungskräfte im mittleren und oberen Management die Schulungen bisher durchlaufen. GRV und E-Learning sind im Intranet für alle Beschäftigten in den „wesentlichen im Konzern gesprochenen Sprachen“ verfügbar, wenngleich es noch an Übersetzungen in einzelne Sprachen mangelt, was beispielsweise das südosteuropäische Werk betrifft. Sowohl im Intranet als auch per Telefon sind – auf Wunsch anonyme – Beschwerden möglich, die an im jeweiligen Land ansässige Ombudsleute weitergeleitet werden. Die externen Ombudsleute werden vom Unternehmen bestimmt. Alternativ können Beschäftigte auch die lokale Arbeitnehmervertretung ansprechen. Auch Verbesserungsvorschläge durch jeden Arbeitnehmer sind über die Plattform möglich. Die Implementierung der GRV wird also von der Geschäftsführung aus sehr systematisch betrieben.

Die Funktion des EBR besteht vor allem darin, auf der jährlichen Sitzung über die Verstöße und die daraus gezogenen Konsequenzen vom Compliance-Manager informiert zu werden. Der EBR hatte bis zur jüngst vollzogenen Übernahme des Konkurrenzunternehmens 12 Mitglieder (darunter zwei aus Mittelosteuropa sowie ein Gastmandat für Südosteuropa). Er wird als gut funktionierendes, vor allem auf Informationsaustausch bauendes Gremium beschrieben. Allerdings konzentriert sich die transnationale Vernetzung der Arbeitnehmervertreter weitestgehend auf den EBR, während zu anderen, nicht im EBR vertretenen Standorten kaum Beziehungen existieren. Was die Kooperation im EBR betrifft, so beklagen die deutschen

Gewerkschaftsvertreter, dass sich insbesondere die mittelosteuropäischen Mitglieder kaum engagieren. Die Diskussion der GRV auf den jährlichen Sitzungen beschränkt sich auf einen kurzen Überblick über die Zahl der Verstöße und die resultierenden Maßnahmen. Die genauen Inhalte der Beschwerden, die detaillierten Lösungswege sowie daran Beteiligte sind nicht Bestandteil des Managementberichtes. Nachfragen sind möglich, aber nur die deutschen Vertreter nehmen diese Möglichkeit aktiv wahr: „Aber wer fragt schon? Das sind die Deutschen. Die anderen hören nur zu“ (EBR_C1).

Bedeutung der GRV für die mittelosteuropäischen Standorte

Durchschnittlich gehen im Rahmen des Abkommens 20 bis 30 Beschwerdefälle pro Jahr ein, vor allem bezüglich verschiedener Formen von Diskriminierung. Offenbar wird die GRV durchaus genutzt. Regionale Schwerpunkte lassen sich dabei nicht feststellen, auf jeden Fall gibt es nicht überdurchschnittlich viele Beschwerden in Mitteleuropa. Es gibt aber eine schwerwiegende Einschränkung: die durch den EBR erfassbare Nutzung beschränkt sich praktisch nur auf die europäischen Unternehmensteile. Angesichts der schwachen gewerkschaftlichen Vernetzung über den EBR hinaus liegen die außereuropäischen Gesellschaften in Asien, Nord- und Südamerika quasi außer Reichweite der GRV.

Die wichtigste Funktion der GRV für die europäischen Standorte besteht in der Unterstützung gewerkschaftlicher Organisationsaktivitäten. In zwei von vier der mittelosteuropäischen Standorte wurde die GRV herangezogen, um Anerkennung der Gewerkschaften beim lokalen Management zu unterstützen. Im Falle Südosteuropas konnte zuerst der gegenseitige gewerkschaftliche Kontakt und dann der Gaststatus im EBR mithilfe der GRV und des Code of Conduct erstritten werden. An einem mittelosteuropäischen Standort, dessen Werkleitung die Gründung einer Gewerkschaft zu unterbinden versuchte, wurde auf Grundlage der entsprechenden Paragraphen in der GRV ein Kollektivabkommen durchgesetzt, das die Gewerkschaft legitimiert. Allerdings betont ein deutscher Gewerkschaftsvertreter: „In Sachen Wirksamkeit nutzt mir das ganze Papier gar nichts, wenn ich nicht vor Ort Menschen habe, die sich dafür auf den Weg machen. Es ist nicht möglich, von einer europäischen Gewerkschaftszentrale aus in Indien Betriebsstrukturen aufzubauen und zu sagen, wir gründen jetzt eine Kollektivgemeinschaft und wollen einen Kollektivvertrag haben. No Go. Wir brauchen Menschen vor Ort, die das für uns in die Hand nehmen“ (IGM_C).

Über schwerwiegende Konfliktfälle bei der Anerkennung von Gewerkschaften hinaus ist hingegen die Nutzung der GRV für den EBR kaum zu beurteilen, da kleinere lokale Konflikte und Beschwerden nicht auf der europäischen Ebene thematisiert werden. Ein EBR-Vertreter betont: „Wir haben's und es ist bestimmt gut – aber wie das jetzt im Einzelnen gelebt wird, ist schwierig zu sagen. Ich weiß, dass man danach schaut, dass das eingehalten wird und dass es Konsequenzen hat, wenn das nicht der Fall ist.“ (EBR_C1). Hinzu kommt, dass sich die mittelosteuropäischen Arbeitnehmervertreter oftmals sehr defensiv verhalten und Konflikte scheuen. Dies liegt auch an der Gefahr von Weiterverlagerung, mit der auch die mittelosteuropäischen Werke leben müssen. „Die schauen, dass das Geld stimmt, dass sie da mehr bekommen. Aber was sie jetzt für Arbeit haben, ob die ein Produkt kriegen oder nicht kriegen, ist

denen gerade egal [...]. Man muss ja auch sehen, [Mittelosteuropa] ist jetzt fast schon zu teuer. Jetzt geht's nach Rumänien oder Weißrussland. Das werden wir hier auch noch erleben“ (EBR_C1).

4.4 Unternehmen D

Im Automobil- und Nutzfahrzeug-Bereich stellt dieser Konzern Antriebs- und Fahrwerkskomponenten her. Außerdem wird eine breite Palette weiterer industrieller Produkte und Dienstleistungen über die Automobilindustrie hinaus angeboten. Die Automobildivision beschäftigt knapp ein Fünftel der über 100.000 Konzernbeschäftigten – die Hälfte davon in Europa – und macht ein Sechstel des Gesamtumsatzes aus. Die Präsenz der Automobilsparte in Mitteleuropa ist mit einem Produktionsstandort und einem Entwicklungszentrum begrenzt, außerdem bestehen wenige Werke in Südosteuropa. Allerdings gibt es 20 weitere Standorte anderer Sparten in der Region sowie weitere fünf in Osteuropa.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Bereits in den 1990er Jahren war in dem Unternehmen eine Vereinbarung zwischen Geschäftsleitung und Europäischem wie Konzernbetriebsrat abgeschlossen worden, jedoch ohne Beteiligung des IMB. Ein Gewerkschaftsvertreter beschrieb deren Rolle folgendermaßen: „Das sollte so eine Art hausgemachtes Globales Rahmenabkommen sein. Das war es aber nicht, weil es qualitativ unzureichend war, weil man da immer auf die jeweils geltende nationale Gesetzgebung abgestellt hatte. Damit war das Unterschreiten der ILO-Kernarbeitsnormen quasi darin eingebrannt“ (IGM_D). Weil diese Vereinbarung keinen Vertragsstatus hatte und als unzureichend angesehen wurde, wurde es schließlich aufgekündigt und man ging 2010 in Neuverhandlungen für eine Globale Rahmenvereinbarung, die ganze fünf Jahre dauerten und von den Interviewpartnern als konstruktiv, aber auch konfliktgeladen und in Teilen schwierig beschrieben wurden. Der wichtigste Konflikt betraf die Definition von konkreten Verfahren, denn die gewerkschaftlichen Verhandlungsführer und der IMB hatten aus den Erfahrungen mit früheren GRV gelernt und forderten in diesem Feld unmissverständliche Formulierungen. Die Vereinbarung wurde schließlich zwei Jahre vor unserer Untersuchung von Geschäftsführung, Konzernbetriebsrat und IndustriAll unterschrieben.

Auf der Betriebsratsseite gab es zwei zentrale Motive für die Arbeit an der GRV. Erstens erhoffte man sich dadurch einen besseren Informationsfluss zwischen den außereuropäischen Standorten und den europäischen Arbeitnehmervertretern, was vor allem bei Verlagerungsdrohungen und damit einhergehenden Konzessionen, die der Arbeitgeber von den am Standort betroffenen Beschäftigten verlangt, wichtig ist. Dieses aufzubauende Informationsnetzwerk soll sich perspektivisch zu einem Weltbetriebsrat entwickeln. Zweitens gab es einen konkreten Konflikt an den amerikanischen Standorten, wo das regionale Management eine antigewerkschaftliche Strategie verfolgte: „Die Realität war in der vergangenen Zeit bei uns so, dass das Unternehmen Union Buster in den USA eingesetzt hat, die die Leute massiv eingeschüchtern haben. Das ist unser Startpunkt – und nicht so eine Kuschel-Mitbestimmungskul-

tur weltweit oder so. In Deutschland sind immer alle nett zu uns, das kennen wir auch als IG Metall, aber in anderen Teilen der Welt sind die ganz anders, wenn sie wollen. Und deswegen musste ein vernünftiges Abkommen her, damit wir auf dem Feld mal ein Stückweit Handlungsfähigkeit gewinnen“ (IGM_D). Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung war der Konflikt noch nicht gelöst.

Die GRV spiegelt sowohl die Entstehungsmotive und Ansprüche der beteiligten Gewerkschafter als auch einen Lernprozess innerhalb der IG Metall und IndustriAll wider: Sie ist sehr detailliert und hebt sich damit deutlich von anderen Rahmenabkommen der Branche ab. In der Präambel bezieht sie sich unter anderem umfänglich auf die soziale Verantwortung des Unternehmens und verpflichtet sich zu nachhaltiger sozialer und ökologischer Entwicklung sowie zur diesbezüglichen Kooperation mit nationalen Institutionen der jeweiligen Unternehmensstandorte. Außerdem wird die Mitgliedschaft des Unternehmens im Global Compact genannt und der unternehmenseigene Code of Conduct verweist darauf, dass die GRV die Erweiterung der Verpflichtungen aus dem Global Compact darstellt.

Die GRV zitiert alle acht ILO-Kernarbeitsnormen. Explizit wird betont, dass stets die strengsten Bestimmungen anzuwenden sind, wenn mehrere nationale oder internationale Bestimmungen das gleiche Thema behandeln. Die Regelung über die Vereinigungsfreiheit geht über eine bloße Garantie im Sinne der ILO-Konvention hinaus, indem explizit der Zugang der Arbeitnehmervertreter zu allen Arbeitsstätten sowie das Recht der Belegschaften auf demokratische Entscheidung und die entsprechende Verpflichtung des Managements auf eine neutrale Haltung und Nichtbeeinflussung der Mitarbeiter im Hinblick auf Gewerkschaftsbeitritt und -gründung festgeschrieben werden. Sicherlich sind diese detaillierten Vorschriften vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen in den USA zu verstehen. Die GRV verspricht zudem die Bemühung um konstruktive und kooperative Konfliktbewältigung zwischen Management und Arbeitnehmervertretern.

Außerdem wird im Bereich Arbeitsschutz eine präventive Gesundheitspolitik unter Einbeziehung der Arbeitnehmervertretung und der Beschäftigten festgeschrieben. Im Hinblick auf die Entgeltbedingungen schreibt die GRV eine „angemessene“ Vergütung vor, die dadurch definiert wird, dass explizit ausgeschlossen wird, Überstundenentgelt dazu zu nutzen, eine „unzureichende“ Grundvergütung auszugleichen. Im Rahmenabkommen ist nur eine sehr offene gehaltene Zuliefererklausel zu finden, weil das Unternehmen einen gesonderten Supplier Code of Conduct führt, der sich ebenfalls auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bezieht und auf die Vereinigungsfreiheit sowie die Einhaltung nationaler Entlohnungs- und Arbeitszeitregelungen verweist. Arbeitnehmervertreter sind in entsprechende Zuliefereraudits aber nicht einbezogen.

Detailliert sind die Verfahrensangaben in der Vereinbarung, was ebenfalls ein großer Unterschied gegenüber den meisten anderen GRVs der Branche ist. Die Geschäftsleitungen der Konzernunternehmen werden explizit für die Umsetzung und Einhaltung verantwortlich gemacht. Ansprechpersonen für Beschwerden werden klar definiert und beziehen Arbeitnehmervertreter ein. Dabei gilt das Subsidiaritätsprinzip, Lösungen sollen zuerst lokal herbeigeführt

werden. Ist dies nicht möglich, sollen Personalvorstand und das Steuerungsgremium der GRV einschreiten. Dieses Gremium umfasst laut Text Vertreter von KBR, EBR-Vorsitz, IG Metall und IndustriAll Global Union und darf Gastmandate vergeben. Es bildet nach der Vorstellung der Arbeitnehmervertreter die erste Stufe zu einem künftigen Weltbetriebsrat. Der Personalvorstand des Unternehmens unterliegt der Berichtspflicht gegenüber dem Gremium über Implementierung und Einhaltung der GRV. Dieses kann wiederum Vorschläge für Maßnahmen formulieren, auch vorbeugende. Denn die GRV spricht ein Vermeidungsgebot aus, wonach die Ursachen für gemeldete Verstöße zu beseitigen sind. Auch mit dieser Formulierung steht die GRV allein unter allen anderen Abkommen der Branche. Die Mitglieder des Steuerungsgremiums haben das Recht, Standorte zu besichtigen. Die Verantwortung für die GRV wurde bewusst nicht im Compliance-Bereich des Unternehmens angesiedelt, um das Abkommen von den parallel existierenden Code of Conduct und Supplier Code of Conduct als Arbeitnehmerinstrument abzugrenzen. Insgesamt haben sich die Arbeitnehmer umfassende Eingriffsmöglichkeiten mit diesem Abkommen gesichert.

Implementierung und Monitoring der GRV

Angesichts der Konzessionen, die die Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter der Geschäftsleitung abringen konnten, ist die fünfjährige Verhandlungsdauer nicht verwunderlich: „Die Aushandlung des Abkommens über so viele Jahre war schwierig. Aber seitdem das unterschrieben ist und der Knopf gedrückt wurde, ist der Spirit, mit dem damit gearbeitet wird, auf beiden Seiten extrem konstruktiv“, merkt ein Gewerkschaftsvertreter an (IGM_D). Weil mit der Implementierung der Rahmenvereinbarung erst ein Jahr vor unserer Untersuchung begonnen wurde, war die Information noch nicht an alle Standorte gedrungen. An Informationsmaßnahmen und Schulungen wurde noch gemeinsam von der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gearbeitet, wobei sich letztere vor allem mit der eigenen Netzwerkbildung und lokalen Kommunikation befasste, was Grundlage für regional organisierte Arbeitnehmerschulungen sein sollte. In Zusammenarbeit mit dem Steuerungsgremium hatte die Personalabteilung damit begonnen, die GRV über die globale Mitarbeiterzeitschrift, das Unternehmens-Intranet, regionale Managementtreffen und Betriebsversammlungen zu verbreiten. Für die Beschäftigten besteht im Intranet die Möglichkeit, auf weitere Verfahrenshinweise und FAQs im Umgang mit der GRV zuzugreifen. Alle Dokumente sind in die acht am meisten im Konzern gesprochenen Sprachen übersetzt, was nach eigenen Angaben mindestens 90% aller Beschäftigten betrifft. Die Verbreitung der GRV wird also deutlich systematischer angegangen als in den anderen Fallunternehmen.

Das bereits eingerichtete Beschwerdesystem wird vom EBR-Vorsitz und einer dazugehörigen Referentenstelle betreut. Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, Beschwerden per E-Mail und über ein Whistleblowing-System eines externen Anbieters abzusetzen. Das Unternehmen hat mit diesem System bereits Erfahrung, da es schon länger bei Compliance-Angelegenheiten genutzt wird. Es ist nicht Bestandteil der GRV, wurde aber einvernehmlich installiert: „Unser Unternehmen war da extrem kooperativ. Das hat nach meinem Wissensstand kein anderes Unternehmen so gemacht“, formuliert ein Gewerkschaftsvertreter (IGM_D). Die im Beschwerdefall eingeschalteten Personen sind die Personalabteilung, der gewählte Vorsitzende des

Steuerungsgremiums und die genannte EBR-Referentenstelle. Sie suchen zuerst nach einer Lösung auf lokaler Ebene und können einen Fall grundsätzlich nur einvernehmlich abschließen. Dieser Prozess unterscheidet sich wesentlich von den eher arbeitgeberdominierten Vorgehensweisen der anderen Fallunternehmen.

Die Umsetzung der GRV wird dadurch unterstützt, dass der EBR des Unternehmens gut organisiert ist. Neben dem Hauptgremium existieren Arbeitsgemeinschaften für jeden der Geschäftsbereiche, was für die Kommunikation äußerst hilfreich ist. Sie kommen neben den EBR-Treffen regelmäßig zusammen und können auch fallbezogen einberufen werden, was eine deutlich höhere Kontaktdichte zulässt als in den meisten anderen Unternehmen. Der EBR begreift sich eher als internationales denn europäisches Gremium und greift auch außereuropäische Themen auf. So organisiert er gegenwärtig zum zweiten Mal eine globale Mitgliederbefragung in Abstimmung mit der Geschäftsleitung, handelte die Globale Rahmenvereinbarung aus, begleitet die globale Umsetzung eines Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsschutzprojekts sowie die weltweiten Restrukturierungsprozesse des Unternehmens.

Bedeutung der GRV für mittelosteuropäische Standorte

Der Abschluss des Abkommens wurde von den nordamerikanischen und osteuropäischen Gewerkschaften besonders begrüßt. Innerhalb der kurzen Bestandsdauer zeichnen sich bereits zwei Anwendungsszenarien ab. Zum ersten verstärkt die GRV die Bildung von Netzwerken. Nicht nur das Steuerungsgremium ist zum Zweck der Umsetzung und des Monitorings an deren Aufbau interessiert, sondern durch Beschwerdefälle werden auch neue Kontakte zu Standorten und Arbeitnehmervertretungen aufgebaut und bestehende intensiviert. Noch vor der eigentlichen Veröffentlichung wurde die GRV im mittelosteuropäischen Automobilstandort, der nicht im EBR vertreten ist und dessen Arbeitnehmervertretung kaum Kontakt in andere Unternehmensteile hatte, für einen Beschwerdefall genutzt, wodurch eine dauerhafte Kommunikation etabliert werden konnte. Auch verbesserte sich die Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigtenvertretern in und außerhalb Europas sowie deren Verständnis für andere Systeme und Traditionen industrieller Beziehungen, so ein deutscher Betriebsratsvertreter: „Man lernt sich durch die Konfliktfälle und wenn man dann Kontakt aufnimmt, besser kennen. Man lernt im Vorwärtsgen.“ (KBR_D) Insofern kann die GRV also auch „kulturelle“ Lernprozesse anstoßen.

Zweitens wird das Beschwerdesystem (bislang) vor allem in Europa sowie Südamerika genutzt. Aus Nordamerika, Asien und Afrika gibt es kaum Resonanz. In die letzten beiden Regionen bestehen aber kaum gewerkschaftliche Kontakte, weswegen unklar ist, ob dies am fehlenden Interesse für die GRV oder an anderen Faktoren liegt. Bisher sind weniger als zehn Beschwerdefälle eingegangen, die nicht lokal gelöst werden konnten. Ob das an der Konstruktion des Beschwerdesystems liege, der fehlenden Bekanntheit der GRV oder der Qualität des Konzerns als guter Arbeitgeber, vermochten die Verantwortlichen noch nicht abzuschätzen. Man nimmt an, dass die Fallzahlen mit der Zeit zunehmen werden, da der Bekanntheitsgrad der GRV steigen werde. Eine erste Monitoringreise des Steuerungsgremiums an die besonders konfliktreichen Standorte in den USA, an denen die Praxis des Union Busting thematisiert wurde, wurde

bereits durchgeführt, allerdings ohne dass bislang der Konflikt gelöst werden konnte. Ob die Sicherung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen proaktiv, also wie in unseren anderen Fallstudien, von lokalen Arbeitnehmern genutzt werden, ist allerdings bisher noch nicht bekannt.

4.5 Unternehmen E

Der Konzern produziert Antriebs- und Fahrwerkkomponenten für Automobilhersteller und -zulieferer sowie ähnliche Teile und Maschinen für andere Industrien. In seiner Kundenstruktur hat das Unternehmen einen recht europäischen Fokus und so arbeiten auch knapp 70% der weniger als 100.000 Beschäftigten in dieser Region. Der größte Teil des Umsatzes entfällt auf den Automotive-Bereich. Von über 70 reinen Produktionswerken befinden sich zwei Drittel in Europa, davon allein die Hälfte in Deutschland. In Mitteleuropa betreibt der Konzern einige Werke sowie je ein weiteres in Südost- und Osteuropa. In den letzten fünf Jahren wuchs die Mitarbeiteranzahl in Osteuropa vor allem in der Fertigung um 30% auf ein Fünftel der Gesamtbeschäftigung an, während in Deutschland ausschließlich die indirekten Bereiche wachsen. Eine ähnliche Rolle für das Produktionsnetzwerk spielen momentan nur China und einige andere asiatische Länder.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Der Beginn der Verhandlungen über eine GRV geht auf eine Veränderung der Governance-Struktur des Unternehmens infolge einer wirtschaftlichen Krisensituation zurück. Das ursprünglich familiengeführte und Gewerkschaften eher distanziert (zuweilen sogar ablehnend) gegenüberstehende Unternehmen änderte in dieser bedrohlichen Krise seine Rechtsform und suchte die Kooperation mit der IG Metall, wodurch auch die Mitbestimmung im Unternehmen deutlich gestärkt wurde. Angesichts des rasanten Wachstums des Unternehmens in Mitteleuropa, aber auch in anderen Niedriglohnländern, stießen die deutschen Betriebsräte zu Beginn der 2010er Jahre Verhandlungen über eine GRV an. An einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Standorten außerhalb Europas gab es keine gewerkschaftlichen Strukturen und auch innerhalb Europas finden sich Fälle von Betrieben ohne Gewerkschaften. Durch die GRV sollten Grundlagen für die Entstehung unabhängiger Arbeitnehmervertretungen verbessert werden. Im Zentrum stand laut einem beteiligten deutschen Arbeitnehmervertreter auch die Ausweitung des sozialpartnerschaftlichen Modells: „Wir wollen diese Gesprächskultur, die wir hier haben, diese Sozialpartnerschaft, auch in den anderen Ländern stärken.“ (EBR_E).

Die Verhandlungen kamen jedoch bereits nach einem Jahr wieder zum Erliegen. Dafür scheinen zwei Gründe ausschlaggebend. Zum Ersten unterschätzten die federführenden deutschen Betriebsräte die Sichtweisen und Interessen der Arbeitnehmervertretungen an ausländischen Standorten sowie auch die Bedeutung der IndustriAll, die als unterschriftspflichtige Partei erst am Ende des Verhandlungsprozesses einbezogen wurde, und die Formulierungen des Entwurfs aus diesen zwei Gründen nicht mittrug. „Viele Dinge, die wir in die GRV hineinschreiben, sind zunächst einmal etwas, was wir aus deutscher Sicht, aus europäischer Sicht mitbringen. Es

gibt viele Länder, die das Thema Interessenvertretung und Gewerkschaften so nicht kennen oder ganz andere Begrifflichkeiten haben, da fangen wir bei null an“ (EBR_E). Zum Zweiten stand das Management der Festschreibung konkreter Verfahren wie etwa einem Beschwerdesystem ablehnend gegenüber und wollte auch keine expliziten Ausführungen zu Koalitionsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen akzeptieren. Die Geschäftsführung des Konzerns hatte die Verhandlungen über die GRV bereits skeptisch geführt, aber dann kam der explizite Widerstand lokaler Geschäftsführungen von Standorten in den USA, Mexiko und China gegen diese Punkte hinzu, der zur Unterbrechung der Verhandlungen führte.

Bis zum Frühjahr 2016 gab es mehrere personelle Wechsel in Schlüsselpositionen des Unternehmens und auch auf der Arbeitnehmerseite. Die neue Führung stand nun einem sozialpartnerschaftlichen Modell mit den Arbeitnehmervertretern positiver gegenüber, zudem bemühte sich die Geschäftsführung um ein gutes Image, auch um die Attraktivität des Unternehmens an der Börse zu verbessern: „Bei uns hat sich etwas geändert, was Transparenz und Kultur angeht [...]. Der [Vorstand] will absolut keinen Stress haben“ (ders.). Als im Zusammenhang mit Aktienemissionen an der Börse auch ein neuer Code of Conduct ausgehandelt wurde, forderten die Arbeitnehmervertreter die Wiederaufnahme der Verhandlungen um eine GRV. So begannen im Frühjahr 2016 neue Gespräche darüber, die zum Untersuchungszeitpunkt andauerten.

Die Verhandlungen werden auf der Arbeitnehmerseite von einer aus dem EBR heraus gebildeten Gruppe geführt, in der allerdings keine mittelosteuropäischen und außereuropäischen Stakeholder vertreten sind. Der EBR ist wiederum das internationalste ANV-Gremium im Konzern, mittelosteuropäische Standorte sind aber nur in kleiner Zahl vertreten. Im Unterschied zum ersten Anlauf sind IndustriAll und IG Metall von Anfang an involviert. Geplant ist, mit Hilfe von IndustriAll zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt die nationalen Gewerkschaften in den Unternehmensstandorten weltweit um Änderungsvorschläge und Zustimmung zu bitten. Weil der EBR aufgrund der großen europäischen Produktionsbasis die Mehrheit der gewerkschaftlich organisierten Unternehmensmitarbeiter vertritt, soll er die GRV am Ende unterzeichnen. Für die GRV soll allerdings ein neues Steuerungsgremium eingesetzt werden, damit ihre Umsetzung nicht nur auf Europa beschränkt ist.

In Bezug auf die Regelungsinhalte gebe es nur an einzelnen Punkten Dissonanzen zwischen Management und Arbeitnehmervertretern, so unsere Interviewpartner. Diskutiert wird vor allem über das Verbot von Lohndiskriminierung sowie die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen. Wie in der ersten Verhandlungsphase versuchen manche Regionalgesellschaften, diese Punkte abzuschwächen. Ein weiterer schwieriger Punkt in den Verhandlungen sind konkrete Verfahrensangeben zu Implementierung und Monitoring. Hier stellen sich teilweise schwierige praktische Fragen. Im Prinzip sollen örtliche Arbeitnehmervertretungen in die Kontrolle und Umsetzung der GRV einbezogen werden. Allerdings gibt es in manchen Ländern keine durch Belegschaften gewählten Vertretungen, sondern nur entsendete Gewerkschafter, beispielsweise auch in mittelosteuropäischen Ländern. Je nach Gesetzeslage haben diese teilweise kein Anrecht auf Zugang zum Betrieb, beispielsweise um Arbeitsschutzmaßnahmen zu überprüfen. Die in der GRV festzulegenden Standards müssen einfach und praktikabel sein, aber zugleich Schlupflöcher vermeiden.

Die Hauptfunktion der GRV sehen die deutschen Betriebsräte in der Unterstützung des Rechts auf Gewerkschaftsgründung und Kollektivverhandlungen. Die beherrschenden Probleme an den Standorten in Osteuropa sind zum Beispiel niedrige Löhne und der weitflächige Einsatz von befristeten Arbeitsverträgen und Leiharbeit. Nach Ansicht der deutschen Betriebsräte sind diese Probleme nicht mit einer GRV zu lösen, allerdings kann sie Gewerkschaften eine Starthilfe bieten: „Was ich damit sagen will, man kann das in Mitteleuropa nicht auf ein Problem reduzieren. Wir müssen dort erst einmal die richtigen Arbeitnehmervertretungsstrukturen organisieren. Aber das zum Leben erwecken an einem Standort, muss der Standort selber machen“ (EBR_E).

4.6 Unternehmen F

Der Konzern ist ein klassischer Automobilzulieferer, der hauptsächlich Teile und Komponenten für Verbrennungsmotoren und deren Peripherie herstellt. Zwischen 50.000 und 100.000 Beschäftigte arbeiten an über 150 Standorten, jedoch weniger als die Hälfte davon in Europa und weniger als ein Viertel in Deutschland. Die internationale Präsenz wurde bereits früh ausgebaut und das Unternehmen wuchs seit 1990 vor allem in Lateinamerika und Asien. „Und es gab und gibt natürlich einen sehr starken Drang nach Osten, also Polen, Tschechien, Ungarn, Österreich, Slowenien, Slowakei. Das Wachstum ist sehr stark über Zukäufe gewachsen“, berichtet ein Arbeitnehmervertreter (EBR_F). Die Region Mitteleuropa ist äußerst wichtig für den Konzern, nicht nur weil die Auftraggeber auch vor Ort sind. Hier bestehen 15 Standorte. „Der Lohnkostenfaktor spielt eine große Rolle. Aufgrund dessen sind das auch die ertragreichsten Betriebe, die man in Europa hat. Früher hat man [...] verlagert. Heutzutage wandern die Aufträge bei der Vergabe direkt nach Osten [...], nach Tschechien und Rumänien und Ungarn“ (ders.). Ähnlich verhält es sich mit den ebenso wichtigen Standorten des Konzerns in Niedriglohnländern anderer Regionen wie Mexiko, China oder Thailand.

Entstehung und Inhalt der Globalen Rahmenvereinbarung

Bereits zu Anfang der 2000er Jahre begann der EBR mit der Formulierung einer Rahmenvereinbarung, die 2007 fast zu einem Ende kam. Jedoch akzeptierte die Geschäftsführung nicht die Notwendigkeit und Forderung des EBR, den damaligen Europäischen Metallgewerkschaftsbund EMB als unterschriftspflichtige Partei hinzuzuziehen. Deswegen wurde das Projekt auf Eis gelegt. Eine spezifische Intention für die GRV existierte auf Arbeitnehmerseite nicht, vielmehr sah sie das Instrument als Erweiterung ihres Handlungsrepertoires an. Weil der Konzern als Stiftungsunternehmen geführt wird, versprach man sich außerdem, auf einen gewissen gemeinsamen Konsens zu stoßen – wenn auch mit Druck: „[Fast] alle Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat [...] sind Mitglieder im Europäischen Betriebsrat. Und da bringen wir schon das eine oder andere Problem nach oben, in den Aufsichtsrat. Und dann ist das den Geschäftsführern nicht recht, weil dann die Anteilseigner, sprich die Stiftungsleute am Tisch sitzen. Das funktioniert nicht immer, aber das machen wir auch sehr dosiert“ (ders.).

Mit personellen Änderungen im EBR-Vorstand wenige Jahre danach wurde das Vorhaben wieder aufgegriffen und nach kleinen Korrekturen auf Basis des Entwurfes der ersten Verhandlungsphase zur vermeintlichen Unterschriftsreife gebracht. Dieses Mal akzeptierte die (gleiche) Geschäftsführung die Beteiligung von IndustriAll. Nach der Übernahme eines größeren Automobilzulieferers weitete sich das Geschäftsfeld des Konzerns aus, gleichzeitig wurde die Standortstruktur immer globaler. Damit traten neue Motive für eine GRV zutage. Zum einen verlangten immer mehr Automobilhersteller, dass Zulieferer GRV haben sollten, so auch in diesem Fall. Außerdem passte sich das Unternehmen prominenter werdenden CSR-Anforderungen an, indem es einen Code of Conduct formulierte. Weil einige die Arbeitnehmer betreffenden Teile des Verhaltenskodex nach deutschem Recht mitbestimmungspflichtig waren, forderte der Gesamtbetriebsrat für seine Kooperation die Anerkennung einer GRV vonseiten der Konzernleitung. Des Weiteren wurde durch die Übernahme eines Konkurrenten eine EBR-Reform nötig. Die Betriebsräte planten daher die Verabschiedung einer GRV als Ausdruck des neuen Selbstverständnisses der Arbeitnehmervertretung.

Jedoch tauchten diesmal von anderer Seite Probleme auf: IndustriAll versagte seine Unterschrift, weil es sich nicht ausreichend am Verhandlungsprozess beteiligt sah, ihm in den Verfahrensangaben keine Monitoring-Rolle zugesprochen wurde – etwa in Form einer Beteiligung in einem Steuerungsgremium – und kurz zuvor Leitlinien von IndustriAll (2014) formuliert wurden, wie künftige GRV ausgestaltet sein sollten. Das anvisierte Abkommen basierte aber noch wesentlich auf der Version von 2007. Außerdem gab es einige wenige Kritikpunkte an den Regelungsinhalten, etwa zu Umweltschutz und Verbreitung des Abkommens. In der Folge wurde der Prozess 2014 wiederum pausiert. Unter diesen Voraussetzungen begannen die Gespräche zwei Jahre später erneut, wohlwissend um die notwendige frühzeitige Beteiligung von IndustriAll. Vor dem Hintergrund des langen Lernprozesses ist man in dieser dritten Phase zuversichtlich, dass eine GRV zustande kommt.

Auch in diesem Fall ist der EBR das zentrale internationale Arbeitnehnergremium im Konzern und übernimmt seinem Selbstverständnis nach die Verhandlung und Steuerung der GRV. „Letztendlich mischen wir uns als EBR überall dort ein, wo wir denken, dass wir auf der richtigen Seite sind. Und wir sind immer auf der richtigen Seite, wenn man sich einmischt, um Konflikte für Arbeitnehmer zu lösen“ (ders.). Die deutschen Vertreter im EBR seien durch ihre räumliche Nähe zu den Entscheidungsträgern im zentralistisch ausgerichteten Konzern oft die wichtigsten Bezugsgrößen für die ausländischen Mitglieder. Die Verhandlungsgruppe für die GRV bildet sich aus einigen EBR-Mitgliedern, die alle aus Westeuropa stammen. Zwar gibt es einige EBR-Vertreter aus Mitteleuropa, aber diese sähen ihre Aufgaben eher nicht in der tariflichen und transnationalen Gewerkschaftsarbeit: „Da geht’s halt hauptsächlich um Arbeitssicherheit, um Qualifikation und Sozialleistungen“ (ders.). Hohe Fluktuation unter den Beschäftigten mache langfristige tarifpolitische Arbeit schwierig für die dortigen Gewerkschaften. Dazu kämen auch – ebenso wie beispielsweise in Spanien oder Frankreich – politische Richtungskämpfe unter den betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen. Die Situation in außereuropäischen Standorten ähnelt stark einigen der anderen Fallstudien, ebenso wie in Mexiko und China verzeichne man auch an den US-amerikanischen Standorten schlechte

Bedingungen für Gewerkschaftsarbeit: „Das hiesige Management dort ist genauso unterwegs wie alle anderen. Also gewerkschaftsfeindlich, sage ich mal“ (ders.).

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Wir wollen an dieser Stelle die dargestellten Fälle reflektieren und dabei auch die Einschätzungen der von uns interviewten Experten sowie die Befunde der Betriebsrätebefragung in Deutschland und Mittelosteuropa einfließen lassen. Zu berücksichtigen ist grundsätzlich, dass unsere Fallstudien in einer Industrie angesiedelt sind, die durch vergleichsweise starke ANV gekennzeichnet ist. Zudem untersuchen wir ausschließlich deutsche Unternehmen, die sich durch eher kooperative industrielle Beziehungen und starke Betriebsräte auszeichnen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die vier Fallstudien mit abgeschlossener GRV.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Fallstudien

	Unternehmen A	Unternehmen B	Unternehmen C	Unternehmen D
<i>Transnationale Governance der Arbeitsbeziehungen</i>	EBR	EBR, Weltarbeitsnehmerforum	EBR	EBR, globales GRV-Steuerungs-gremium
<i>Vernetzung im EBR</i>	Relativ schwach	Stark	Relativ schwach	Stark
<i>Entstehung, Inhalt der GRV</i>	Kooperativ, schwach definiert	Kooperativ, schwach definiert	Kooperativ, relativ stark definiert	Kooperativ, stark definiert
<i>Umsetzungsverfahren der GRV</i>	Unsystematisch, schwach	Unsystematisch, eher schwach	Systematisch	Sehr systematisch, stark
<i>Wirksamkeit der GRV</i>	Gering, kaum Anwendungsfälle	Eher gering, wenige Anwendungsfälle	Mittel, wenige Anwendungsfälle	Noch unklar
<i>Nutzung der GRV in MOE</i>	Ein Fall der Unterstützung für Gewerkschaftsgründung	Bislang kaum	Bislang kaum, zwei Fälle der Unterstützung für Gewerkschaftsgründung	Noch gering, bislang ein Fall in MOE

Quelle: eigene Darstellung

Bei der ersten Betrachtung der GRV der deutschen Automobilzulieferer fällt auf, dass die Abkommen in zwei zeitlichen Phasen entstanden sind: Von 2000 bis 2004 (Unternehmen A und B sowie drei weitere, hier nicht behandelte Fälle) und von 2011 bis 2015 (Unternehmen C und D sowie ein weiterer, hier nicht behandelter Fall). Die Inhalte der GRV der „Frühphase“ sind im Schnitt eher schwach formuliert. Es fehlen mehrheitlich konkrete Angaben zu Durchsetzungsprozeduren. GRV der „Spätphase“ sind in diesem Punkt durchaus konkreter, beispielsweise hinsichtlich der Ausformung von Monitoring Groups oder Konfliktlösungsmechanismen. Im Zeitverlauf ist also eine zunehmende Regelungssubstanz in den GRV zu beobachten. Diese bildet nachvollziehbar den Strategiewechsel von GUFs und nationalen Gewerk-

schaften in den letzten Jahren ab: Sie schwenkten von einem langjährigen quantitativen Fokus mit einer hohen Anzahl an GRV-Abschlüssen und einer beabsichtigten Breitenwirkung über zu einem qualitativen Fokus mit einer eher geringeren Anzahl von Abschlüssen, dafür aber spezifischeren Inhalten, womit eine Tiefenwirkung angestrebt wird (vgl. Platzer/Rüb 2013: 10). Ein Lernprozess ist auch im Hinblick auf die mit den GRV verbundenen Ziele sichtbar. Waren die Ziele in der „Frühphase“ noch sehr unspezifisch, so werden von den Gewerkschaften und Betriebsräten im Zusammenhang mit den jüngeren Vereinbarungen klarere Ziele im Hinblick auf Stärkung der Vernetzung, Aufbau internationaler Kooperationsstrukturen und Durchsetzung gewerkschaftlicher Organisationsrechte verbunden.

GRV sind Instrumente, die vor allem von den GUFs initiiert wurden. Zugleich fehlt es den GUFs aber oft an den notwendigen Ressourcen und Mandaten für die weltweite Umsetzung und Steuerung der GRV, sodass die betrieblichen Arbeitnehmervertreter der Fallunternehmen – über den EBR ebenfalls Unterzeichner der GRV – diese Aufgabe übernehmen. Dies gilt insbesondere für deutsche Industrieunternehmen. Diese haben starke Betriebsräte, so dass sich auch die IG Metall in erheblichem Maße auf die Betriebsräte als Träger gewerkschaftlicher Politik in den Unternehmen verlässt. Gemäß unserer ersten Hypothese beeinflusst daher in diesem Kontext die unternehmensspezifische Institutionalisierung der transnationalen Arbeitsbeziehungen den faktischen Anwendungsbereich der GRV. Wo der EBR die einzige Form transnationaler Interessenvertretungsmechanismen ist, bleibt auch die Anwendung der GRV vorwiegend auf Europa beschränkt – dies entspricht der Situation in den Fallstudien A und C. Wo hingegen globale Institutionen wie der Weltarbeitnehmerrat bei Unternehmen B existieren oder globale Steuerungsgremien der GRV gegründet wurden, kann die GRV eher genutzt werden, um Probleme und Konflikte auch außerhalb Europas anzugehen (Fälle B und D). Unsere Fallstudien sprechen für diese Hypothese.

Unsere Ergebnisse führen uns daher zu einer relativ skeptischen Einschätzung gegenüber der These, dass GRV ein wichtiger Schritt zur Herausbildung einer globalen Arena der industriellen Beziehungen sind. Dies gilt umso mehr, als auch die EBR oftmals kaum genügend Ressourcen haben, um die Umsetzung der GRV wirklich selbst betreuen zu können. Die Umsetzung und Kontrolle liegt zumeist auf der Arbeitgeberseite. Von diesem Muster kann vor allem dort abgewichen werden, wo für die GRV eigene globale Steuerungsgremien auf der Arbeitnehmerseite geschaffen werden – das ist aber nicht selbstverständlich.

Nach unserer zweiten Hypothese ist die Hauptwirkung der GRV vor allem in der Sicherung des Rechts auf Gewerkschaftsgründung und Kollektivverhandlungen zu sehen. Dies bestätigt sich in all unseren Fällen, in denen sich die wichtigsten Konflikte um Gewerkschaftsgründungen drehen. Auch die Osteuropa-Experten der IGM argumentieren, dass GRV die stärkste Wirkung haben, wenn neue Standorte gegen den Widerstand des Arbeitgebers organisiert werden. Allerdings benötigt es auch in diesen Fällen eine Zusammenarbeit zwischen der internationalen Ebene und einer motivierten lokalen Gewerkschaft. „Das ist auch kein Selbstläufer, dass du da, wo es Globale Rahmenvereinbarungen gibt, totalen Zugang hast und problemlos organisieren kannst. Du musst das nach wie vor organisieren. Aber die GRV soll eigentlich garantieren,

dass der Arbeitgeber sich nicht aktiv antigewerkschaftlich verhält, sondern neutral und das akzeptiert“ (IGM_OE1).

Wir haben die Umsetzung der GRV in Europa vor allem am Fall Mitteleuropas betrachtet, denn in dieser Region fallen relativ schwache Gewerkschaften mit einer ebenfalls relativ schwachen Institutionalisierung von Gewerkschaftsrechten zusammen. Tatsächlich sind die meisten Anwendungsfälle der GRV innerhalb Europas in Mitteleuropa zu finden. Zugleich müssen wir davon ausgehen, dass gerade aufgrund der gewerkschaftlichen Schwäche viele Verstöße gegen GRV-Regeln gar nicht gemeldet werden. Hinzu kommt, dass viele Gewerkschaftsvertreter gerade aus Mitteleuropa sich eher passiv verhalten und Konflikte scheuen, auch wenn Verstöße gegen unternehmenseigene Regeln vorkommen. Das liegt auch an dem Wettbewerbsverhältnis gegenüber den westeuropäischen Standorten und dem immer noch in etlichen Fällen mangelnden Vertrauen. Die GRV haben vor diesem Hintergrund, wie es ein deutscher Betriebsrat in unseren Interviews ausdrückte, eine „Feuerlöschfunktion“, sie sind aber kein Instrument der Ermächtigung lokaler Akteure, wenn diese Akteure keine Initiative ergreifen.

Unsere dritte Hypothese bezog sich darauf, dass konkret definierte Verfahrensregeln die Wirksamkeit der GRV verbessern. Dies zeigt sich in unseren Fallstudien, die im Hinblick auf die Definition dieser Verfahrensregeln einen langfristigen Lernprozess von der in dieser Hinsicht schwächsten GRV (Fall A) bis zu der am weitesten entwickelten GRV (Fall D) widerspiegeln. Auch unsere Experteninterviews bestätigen diese Hypothese. Die Osteuropa-Experten der IG Metall argumentieren, dass die systematische Information über die GRV das fundamentale Problem darstellt, das ihre Wirksamkeit einschränkt. „Ich finde, dass das viel zu wenig bekannt ist und auch was man damit erreichen kann und was man damit nicht erreichen kann. Wir brauchen erstens mehr Informationen und da müssen wir natürlich informieren und viel mehr dafür tun, also Schulungen und so weiter und so fort. Aber da ist natürlich auch IndustriAll Global und natürlich die Gewerkschaften in den Ländern“ (IGM_OE1). Wir stimmen auf dieser Grundlage der Einschätzung von Sydow et al. (2014) zu, die die Wirkung von GRV von genauen Inhalts- und Verfahrensformulierungen abhängig sehen, aber vor allem auch von den jeweiligen Implementierungs- Monitoring- und Nutzungsstrategien der teilnehmenden Akteure.

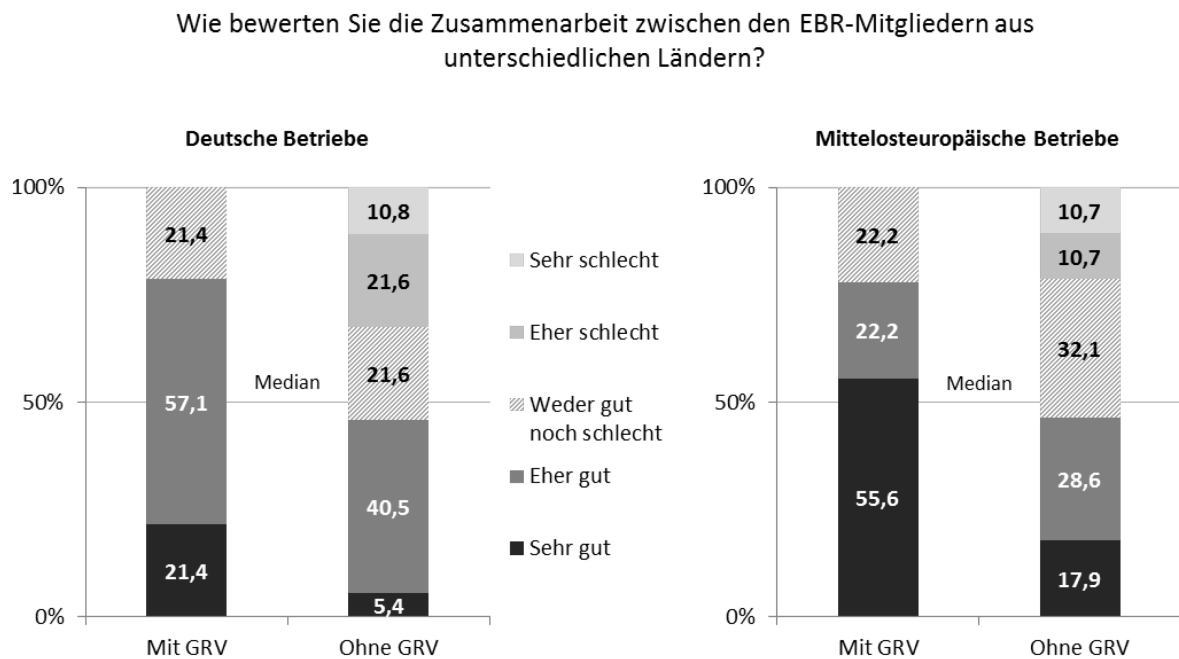
Gemäß unserer vierten Hypothese erwarteten wir, dass die Stärke des EBR und der Vernetzung der Arbeitnehmer innerhalb Europas die Wirksamkeit der GRV verbessert. Unsere Fälle könnten sich nun so interpretieren lassen, dass ein starker EBR bzw. eine starke Vernetzung eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Wirksamkeit der GRV ist. In den drei Fällen, in denen diese Bedingung zutrifft (Unternehmen B, C, D) lässt sich nur in zwei Fällen eine stärkere Wirksamkeit der GRV feststellen (C und D). Dies könnte nun daran liegen, dass die GRV in diesen beiden Fällen sehr konkrete Monitoring- und Konfliktlösungsverfahren vorsieht. Es ist aber auch eine andere Interpretation möglich. So könnte das Fehlen von Anwendungsfällen der GRV im Fall B auch durch die kooperative Haltung des Managements in diesem Unternehmen gegenüber Gewerkschaften bedingt sein, wodurch es einfach nicht zu Konflikten kommt, die in Beschwerden basierend auf der GRV münden. Darüber hinaus ist

aber feststellbar, dass in keinem einzigen Unternehmen derzeit ein internationales Netzwerk zwischen den Stakeholdern besteht, das sich auf die GRV und deren Umsetzung bezieht.

Die Experteninterviews mit Gewerkschaftsvertretern sprechen ebenfalls für die Hypothese 4. So argumentierten Osteuropaexperten der IG Metall, dass gerade in Osteuropa die Branchen- und Betriebsgewerkschaften in vielen Fällen über nur wenige finanzielle, personelle und wissensbezogene Ressourcen verfügen, eine schwache Verhandlungsposition gegenüber Unternehmen haben und – auch dadurch – eher selten längerfristige Strategien ausarbeiten können. Letzteres gilt sowohl für die betriebliche alltägliche Arbeit als auch für internationale Vernetzung und den Umgang mit GRV, sofern sie den lokalen ANV überhaupt bekannt ist. Wegen der Schwäche lokaler Arbeitnehmervertretungen in vielen Ländern kann eine GRV faktisch nur dann auch gegen Widerstand des Managements durchgesetzt werden, sofern übergeordnete Branchengewerkschaften, die IG Metall und der EBR Kenntnis von einer Verletzung der GRV erlangen. Nur wo es eine gute Vernetzung gibt und entsprechend Informationen aus dem lokalen in den europäischen Raum weitergegeben werden, kann auch die GRV funktionieren. „Da geht es jetzt darum, nicht mehr nur Gewerkschaftsspitzen oder betriebliche Spitzenleute zusammenzubringen. Das haben wir ja alles zur Genüge. Sondern das eben auch auf Vertrauensleute und die sogenannten Hinterbänkler auszuweiten und zwar da wo es Themen gibt, die sie gemeinsam besprechen können“ (IGM_OE2).

In der Befragung von Betriebsräten in Deutschland und betrieblichen Gewerkschaftsvertretern in Mittelosteuropa konnten wir die Frage des Zusammenhangs zwischen Eurobetriebsrat und Globaler Rahmenvereinbarung vertiefen. Wir konnten zwei Fragen nutzen. Ein ganz klarer und statistisch signifikanter Unterschied zwischen Betrieben von Unternehmen mit und ohne GRV zeigt sich bei der Frage, wie Arbeitnehmervertreter die Qualität der Kooperation im EBR bewerten (Abbildung 1). Sowohl deutsche als auch mittelosteuropäische Arbeitnehmervertreter bewerten diese Zusammenarbeit deutlich positiver, wenn es in ihrem Unternehmen eine GRV gibt. Die Kausalrichtung ist hier offen. Wir können annehmen, dass es in Unternehmen mit einem gut funktionierenden Netzwerk von Arbeitnehmervertretern eher möglich ist, das Management zum Abschluss einer GRV zu bewegen, etwa weil sie eine solche Forderung gemeinsam ausarbeiten und aufstellen können. Das zeigen auch die Fallstudien B und D. Umgekehrt ist es ähnlich plausibel, dass die Existenz einer GRV die Zusammenarbeit im EBR verbessert, indem sie einen gemeinsamen Bezugsrahmen für Diskussionen und Aktionen zur Verfügung stellt oder eine gemeinsame, identitätsstiftende Handlung dargestellt hat. Die Fallstudien lassen annehmen, dass hier durchaus eine Wechselwirkung vorhanden sein kann.

Abbildung 1: Zusammenarbeit zwischen den EBR-Mitgliedern



Fallzahl: Deutschland 14 mit GRV, 37 ohne GRV. Mann-Whitney-Test 0,009. Mittelosteuropa 9 mit GRV und 28 ohne GRV. Mann-Whitney-Test 0,027.

Quelle: eigene Darstellung

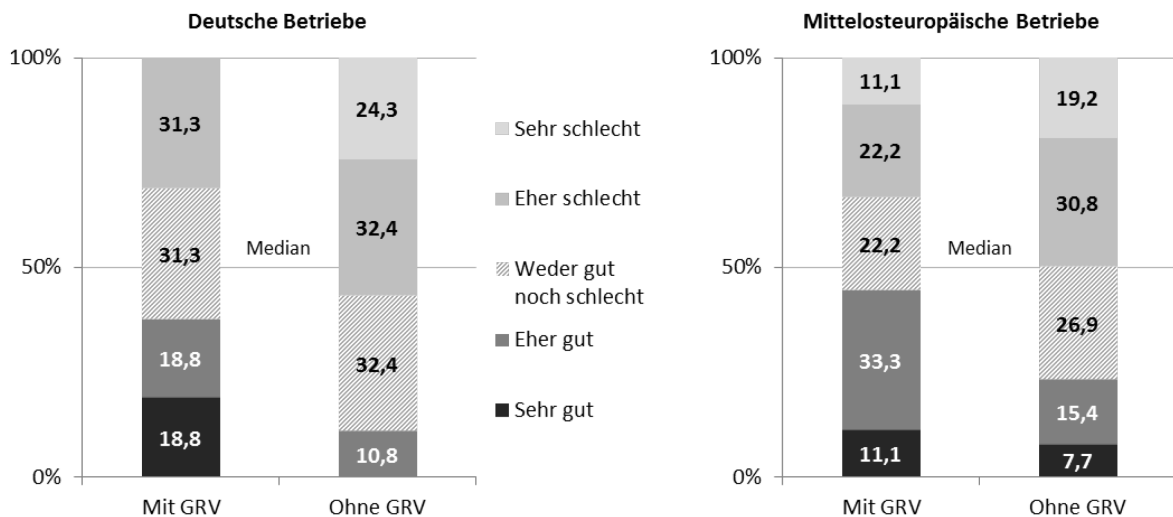
Wir haben schließlich untersucht, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen GRV und der Wahrnehmung von Einflussmöglichkeiten, quasi „Stärke“, des Eurobetriebsrates gibt (vgl. Abbildung 2). Im Fall der deutschen Betriebsräte zeigt sich ein klarer und statistisch signifikanter positiver Zusammenhang. Betriebe mit GRV haben einen besseren Eindruck vom Einfluss des EBR auf Arbeits- und Beschäftigungsstandards in Europa. Die Kausalrichtung ist wiederum offen und es sind auch Wechselwirkungen wahrscheinlich. So sind die Chancen des Abschlusses einer GRV sehr wahrscheinlich größer, wenn es einen einflussreichen EBR gibt. Die GRV gibt aber wiederum dem EBR auch Einflussmöglichkeiten, die er nutzen kann – in unseren Beispielen wurde ersichtlich, dass das gerade auf die Wahrnehmung der deutschen Vertreter zutrifft, denn oft nehmen sie wichtige Positionen im EBR ein.

Bemerkenswerterweise gibt es in den Antworten der mittelosteuropäischen betrieblichen Arbeitnehmervertreter auf diese Frage keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen Betrieben mit und ohne GRV. Diesen Unterschied zwischen deutschen und mittelosteuropäischen Respondenten unserer Befragung können wir unterschiedlich interpretieren.

Eine mögliche Interpretation ist, dass die skeptische Haltung der mittelosteuropäischen Vertreter der Realität deutlich besser entspricht als jene der deutschen Betriebsräte. Der Zusammenhang zwischen der Existenz einer GRV und einer positiven Einschätzung der Einflussmöglichkeiten des EBR im Fall der deutschen Betriebsräte würde dann eher eine Hoffnung oder Erwartung, denn eine belegte Realität darstellen.

Abbildung 2: Einfluss des EBR auf Arbeits- und Beschäftigungsstandards

Wie bewerten Sie die Möglichkeiten des EBR, auf die Umsetzung von Arbeits- und Beschäftigungsstandards an den europäischen Standorten Einfluss zu nehmen?



Fallzahl: Deutschland 16 mit, 37 ohne. Mann-Whitney-Test 0,009. Mittelosteuropa 9 mit und 26 ohne. Mann-Whitney-Test 0,286.

Quelle: eigene Darstellung

Für die Analyse der Zusammenhänge zwischen EBR und Umsetzung der GRV ist allerdings zu berücksichtigen, dass an diesem Punkt durchaus unterschiedliche Auffassungen zwischen den GUF, den nationalen Gewerkschaften und den Betriebsräten oder lokalen Gewerkschaftsvertretungen an den Unternehmenszentralen auftreten können. Im Fall der von uns untersuchten deutschen Unternehmen sind die Beziehungen zwischen Management und Betriebsräten an den deutschen Standorten größtenteils kooperativ geprägt. Zudem sind die Betriebsräte ja rechtlich verpflichtet, die Aufgaben der Interessenvertretung mit der Orientierung auf das Unternehmenswohl zu verbinden. In dieser Konstellation sind die meisten Betriebsräte und auch die von ihnen stark geprägten EBRs an einer kooperativen Lösung von Konflikten um die GRV interessiert. Hier entstehen manchmal Irritationen über die Haltung von IndustriAll. Der globale Gewerkschaftsverband beharrt auf Verfahrensregeln, die die Gewerkschaften auf globaler und nationaler Ebene in die Konfliktregulierung einbeziehen, was den Betriebsräten teilweise weniger wichtig ist. Zudem sind die globalen Gewerkschaftsverbände eher bereit, eine konfrontativere Haltung gegenüber den Unternehmen einzunehmen, als die Betriebsratsseite. Ein IndustriAll-Vertreter beschreibt dieses Spannungsverhältnis folgendermaßen: „Da deutsche Unternehmen eine bestimmte Unternehmenskultur haben, die manchmal sehr positiv ist, aber manchmal auf eine sehr deutsche Art auch selbstgenügsam – im Guten wie im Schlechten – guckt man sich natürlich auch selber schnell auf den Bauchnabel [...]. Aber: Warum soll man nicht tatsächlich die Stärke derer, die tatsächlich eine sehr starke Position daheim haben, auch nutzen? Und deutsche Unternehmen haben halt diese Kultur und auch

diese Mitbestimmungsmöglichkeiten, die es in vielen anderen Ländern gar nicht gibt“ (IndA_GRV).

Die beiden untersuchten Fälle der noch in Verhandlung befindlichen bzw. gescheiterten GRV bestätigen die dargestellten Befunde. So zeigt sich bereits der erfolgreiche Abschluss einer GRV davon abhängig, dass starke transnationale Netzwerke geknüpft werden. Verfahrensangaben hinsichtlich Monitoring und Umsetzung der GRV erweisen sich als die schwierigsten Verhandlungsgegenstände, was deren Bedeutung für die Wirksamkeit der GRV unterstreicht.

Was bedeuten all diese Befunde für die Gesamtinterpretation der GRV? Unsere Forschungsergebnisse sind ambivalent. Einerseits lassen sich realistische Ansätze für die Nutzung der GRV im Sinne der Entwicklung einer globalen Arena der Arbeitsbeziehungen (Fichter/Sydow 2012: 9) nur in den jüngsten GRV finden. Grundsätzlich gilt, dass zumindest in der von uns untersuchten Branche der EBR und die europäische Arena der Arbeitsbeziehungen dominant bleiben und es nur sehr begrenzt gelingt, die außereuropäischen Standorte in diese Strukturen einzubeziehen.

Andererseits sind die GRV nicht wirkungslos. Basierend auf der Arbeit des EBR können sie im europäischen Rahmen immer wieder für die Stärkung gewerkschaftlicher Rechte, gerade auch an mittelosteuropäischen Standorten, genutzt werden. Sie können diese Rolle dann spielen, wenn sich eine lokale Gewerkschaftsorganisation bildet und die GRV in Konflikten mit dem lokalen Management zur Legitimation nutzen bzw. die Unternehmenszentrale in den Konflikt einschalten kann. In einigen Fällen gelingt es auch, die GRV im außereuropäischen Raum zu nutzen. Das geschieht zwar nicht systematisch, denn dazu fehlen die Governancestrukturen. In einzelnen Konfliktfällen kann die GRV aber dazu genutzt werden, dass sich der EBR bzw. die globalen Gewerkschaftsverbände einschalten und so den Druck auf das Unternehmen zur Lösung des Konflikts erhöhen. Der Lernprozess der Globalen Gewerkschaftsverbände, nationalen Gewerkschaften und den Interessenvertretungen auf Unternehmensebene lässt hoffen, dass diese Nutzung der GRV weiter zunehmen wird.

Literatur

Arruda, Lilian; Fichter, Michael, Helfen, Markus; Sydow, Jörg (2012): International Framework Agreements: A Powerful Tool for Ensuring Core Labour Standards in a Globalized World? Insights from Brazil, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Análises e Propostas Nr. 44, Berlin/Sao Paulo

Berylls (2016): Global Top Automotive Suppliers 2015, URL:
http://www.berylls.com/media/informationen/downloads/presse/160404_Top-100-Automobilzulieferer.pdf

Da Costa, Isabel; Rehfeldt, Udo (2011): Transnational Restructuring Agreements: General Overview and Specific Evidence from the European Automobile Sector, in: Papdakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements. London: Palgrave Macmillan, S. 143-163

Davies, Steve; Williams, Glynne; Hammer, Nikolaus (2011): Organizing Networks and Alliances: International Unionism between the Local and the Global, in: Papdakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements. London: Palgrave Macmillan, S. 201-219

Dehnen, Veronika (2013): Transnational Alliances for Negotiating International Framework Agreements: Power Relations and Bargaining Processes between Global Union Federations and European Works Councils, in: British Journal of Industrial Relations 51:3, S. 577-600

Egels-Zandén, Niklas (2009): TNC Motives for Signing International Framework Agreements: A Continuous Bargaining Model of Stakeholder Pressure, in: Journal of Business Ethics 84:4, S. 529-547

Fairbrother, Peter; Hammer, Nikolaus (2005): Global Unions: past Efforts and Future Prospects, in: Industrial Relations 60:3, S. 405-431

Fichter, Michael; Helfen, Markus; Sydow, Jörg (2011a): Employment Relations in Global Production Networks – Initiating Transfer of Practices via Union Involvement, in: Human Relations 64:4, S. 499-624

Fichter, Michael; Helfen, Markus; Sydow, Jörg (2011b): Regulating Labor Relations in Global Production Networks: Insights on International Framework Agreements, in: IPG 2/2011, S. 69-86

Fichter, Michael; Helfen, Markus (2011): Going Local with Global Policies: Implementing International Framework Agreements in Brazil and the United States, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements, London: Palgrave Macmillan, S. 85-115

Fichter, Michael; McCallum, Jamie (2015): Implementing global framework agreements: the limits of social partnership, in: Global Networks 15:S1, S. S65-S85

- Fichter, Michael; Mund, Horst (2015): Transnationale Gewerkschaftsarbeit entlang globaler Wertschöpfungsketten, in: Pries, Ludger; Urban, Hans-Jürgen; Wannöffel, Manfred (Hrsg.): Wissenschaft und Arbeitswelt – eine Kooperation im Wandel, Baden-Baden: Nomos/edition sigma
- Fichter, Michael; Sydow, Jörg (2012): Organization and Regulation of Employment Relations in Transnational Supply and Production Networks: Ensuring Core Labor Standards through International Framework Agreements? Abschlussbericht bei der Hans-Böckler-Stiftung
- Fichter, Michael; Sydow, Jörg; Helfen, Markus; Arruda, Lillian; Agtas, Özge Berber; Gartenberg, Indira; McCallum, Jamie; Sayim, Kadire Zeynep; Stevis, Dimitris (2012): Globalising Labour Relations. On Track with Framework Agreements?, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspective
- Fichter, Michael; Sayim, Kadire Zeynep; Agtas, Özge Berber (2013): Organization and Regulation of Employment Relations in Transnational Production and Supply Networks: Ensuring Core Labor Standards through International Framework Agreements?, Friedrich-Ebert-Stiftung Ankara
- Fichter, Michael; Stevis, Dimitris (2013): Global Framework Agreements in a Union-Hostile Environment: The Case of the USA, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin
- Gallin, Dan (2008): International Framework Agreements: A reassessment, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework, Genf, S. 15-41
- Hadwiger, Felix (2015): Global framework agreements. Achieving decent work in global supply chains, Background Paper, Genf: International Labour Office
- Hammer, Nikolaus (2005): International Framework Agreements: Global Industrial Relations between Rights and Bargaining, in: Transfer 11:4, S. 511-530
- Hammer, Nikolaus (2008) International Framework Agreements in the Context of Global Production, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework, Genf: International Labour Organization, S. 89-111
- Helfen, Markus; Fichter, Michael (2013): Building Transnational Union Networks across Global Production Networks: Conceptualising a New Arena of Labour-Management Relations, in: British Journal of Industrial Relations 51:3, S. 553-576
- Hennebert, Marc- Antonin (2011): Cross-Border Union Alliances and Transnational Collective Bargaining: A Case Study in a Canadian MNC, in: Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society 17&18, S. 18-33
- Herrnstadt, Owen E. (2007): Are International Framework Agreements a Path to Corporate Social Responsibility?, in: U. PA. Journal of Business and Employment Law 10:1, S. 187-222
- Jürgens, Ulrich; Krzywdzinski, Martin (2010): Die neue Ost-West-Arbeitsteilung. Arbeitsmodelle und industrielle Beziehungen in der europäischen Automobilindustrie. Arbeit - Interessen - Partizipation, Bd. 9. Frankfurt a.M./New York, NY: Campus

Krzywdzinski, Martin (2014), Do Investors Avoid Strong Trade Unions and Labour Regulation? Social Dumping in the European Automotive and Chemical Industries, in: *Work, Employment & Society* 28:6, S. 926-945

Krzywdzinski, Martin (2016), Technologie, Qualifikationen und internationale Arbeitsteilung. Anmerkungen zu der Diskussion über Industrie 4.0, WZB Discussion Paper SP III 2016-301, Berlin: WZB

Krzywdzinski, Martin; Schwarz-Kocher, Martin; Korflür, Inger; Löckener, Ralf; Schröder, Axel (2016), Standortperspektiven in der Automobilzulieferindustrie. Befragung von Arbeitnehmervertretern in Deutschland und Mittelosteuropa, Version 1.01, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), unveröffentlichter Datensatz

McCallum, Jamie (2011): Trade Union Renewal And Labor Transnationalism in South Africa: The Case of SATAWU, in: *Working USA: The Journal of Labor and Society* 14, S. 161-176

Meardi, Guglielmo; Marginson, Paul; Fichter, Michael; Frybes, Marcin; Stajonević, Miroslav; Tóth; András (2009), Varieties of multinationals: Adapting employment practices in Central Eastern Europe, in: *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 48(3): S. 489-511

Meardi, Guglielmo; Strohmer, Sonja; Traxler, Franz (2013), Race to the East, race to the bottom? Multinationals and industrial relations in two sectors in the Czech Republic, in: *Work, Employment & Society* 27:1, S. 39-55

Müller, Torsten; Platzer, Hans-Wolfgang; Rüb, Stefan (2008): Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung Kurzberichte 8/2008

Niforou, Christina (2012): International Framework Agreements and Industrial Relations Governance: Global Rhetoric versus Local Realities, in: *British Journal of Industrial Relations* 50:2, S. 352-373

Papadakis, Konstantinos; Casale, Giuseppe; Tsotroudi, Katerina (2008): International Framework Agreements as Elements of a Cross-Border Industrial Relations Framework, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework*, Genf, S. 67-87

Papadakis, Konstantinos (2011a): Introduction and Overview, in: ders. (Hrsg.): *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, London: Palgrave Macmillan, S. 1-18

Papadakis, Konstantinos (2011b): Adopting International Framework Agreements in the Russian Federation, South Africa and Japan: Management Motivations, in: ders. (Hrsg.): *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, London: Palgrave Macmillan, S. 61-81

Peksen, Dursun; Blanton, Robert G. (2017): The Impact of ILO Conventions on Worker Rights: Are Empty Promises Worse than no Promises?, in: *The Review of International Organizations* 12:1, S. 75-94

Platzer, Hans-Wolfgang; Rüb, Stefan (2013): Internationale Rahmenvereinbarungen. Ein Instrument zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

- Riisgaard, Lone (2004): The IUF/COLSIBA – CHIQUITA Framework Agreement: A Case Study, Multinational Enterprises Working Paper No. 94, Genf: ILO
- Marzán, César F. Rosado (2014): Organizing with International Framework Agreements: An Exploratory Study, in: UC Irvine Law Review 725:4, S. 725-780
- Rüb, Stefan (2006): Leitfaden zur Umsetzung und Überwachung einer Internationalen Rahmenvereinbarung, Frankfurt am Main: IG Metall
- Rüb, Stefan (2009): Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall, Berlin: edition sigma
- Schömann, Isabelle; Sobczak, André; Voss, Eckhard; Wilke, Peter (2008): Codes of Conduct and International Framework Agreements: New Forms of Governance at Company Level, Dublin: Eurofound
- Schömann, Isabelle (2011): The Impact of Transnational Company Agreements on Social Dialogue and Industrial Relations, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements. London: Palgrave Macmillan, S. 21-37
- Sobczak, André; Havard, Christelle (2008): Codes of Conduct and International Framework Agreements: New Forms of Governance at Company Level. Case Study: PSA Peugeot Citroen, Dublin: Eurofound
- Stavis, Dimitris (2011): The Impacts of International Framework Agreements: Lessons from the Daimler Case, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements. London: Palgrave Macmillan, S. 116-142
- Sydow, Jörg; Fichter, Michael; Helfen, Markus; Sayim, Kadire Zeynep; Stavis, Dimitris (2014): Implementation of Global Framework Agreements: towards a multi-organizational practice perspective, in: Transfer: European Review of Labour and Research 20:4, S. 489-503
- Telljohann, Volker; da Costa, Isabel; Müller, Torsten; Rehfeldt, Udo; Zimmer, Reingard (2009): European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Industrial Relations, in: European Review of Labour and Research 15:3-4, S. 505-524
- Welz, Christian (2011): A Qualitative Analysis of International Framework Agreements: Implementation and Impact, in: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements, London: Palgrave Macmillan, S. 38-60
- Wilke, Peter (2008): Codes of Conduct and International Framework Agreements: New Forms of Governance at Company Level. Case Study: IKEA, Dublin: Eurofound
- Williams, Glynne; Davies, Steve; Chinguno, Crispen (2015): Subcontracting and Labour Standards: Reassessing the Potential of International Framework Agreements, in: British Journal of Industrial Relations 53:2, S. 181-203

Discussion Papers of the Project Group “Globalization, Work and Production”

Robert Scholz SP III 2017-301

German Model or German Models? The spatial distribution of capital and labour in the corporate governance of stock listed companies, 28 Seiten

Martin Krzywdzinski SP III 2016-301

Technologie, Qualifikationen und internationale Arbeitsteilung.
Anmerkungen zu der Diskussion über Industrie 4.0, 39 Seiten

Martin Krzywdzinski SP III 2014-301

Leistungsanreize, Leistungsverhalten und die Bedeutung des soziokulturellen Kontextes aus ökonomischer, psychologischer und soziologischer Perspektive, 80 Seiten

Yan Hao SP III 2012-304

The Reform and Modernization of Vocational Education and Training in China, 18 pages.

Elena Shulzhenko SP III 2012-303

Human Resource Management and Labour Relations in Post-Transitional Russia, 59 pages.

Nan Yu SP III 2012-302

All in Transition – Human Resource Management and Labour Relations in the Chinese Industrial Sector, 43 pages.

Soumi Rai SP III 2012-301

Human Resource Management and Labour Relations in the Indian Industrial Sector, 42 pages.

