

Auf dem Prüfstand: Gewerkschaftsstrategien zur Regulierung globaler Konkurrenz

Thomas Greven

Die Gewerkschaften bemühen sich seit geraumer Zeit um wirksame Antworten auf die neoliberal inspirierte weltweite Unterbietungskonkurrenz. Der Beitrag stellt wichtige transnationale gewerkschaftliche Strategien zur Regulierung der globalen Konkurrenz vor – Arbeitnehmerrechte in Handelsverträgen, grenzüberschreitende Bündnisse, internationale Rahmenabkommen und transnationale strategische Kampagnen – und führt ihre Stoßrichtung, Effektivität und Potenziale auf ihre Entstehungsbedingungen in unterschiedlichen Systemen industrieller Beziehungen zurück. Der Fokus ruht auf Unterschieden zwischen den Strategien deutscher und amerikanischer Gewerkschaften.

1

Einleitung

Paul Samuelson, Ökonomie-Nobelpreisträger und einer der wenigen prominenten Freihandels skeptiker seiner Zunft, brachte das zentrale Dilemma national agierender Gewerkschaften im Kontext offener Märkte auf den Punkt: Jeder ihrer Erfolge ist ein Pyrrhussieg, weil er den Konkurrenzdruck – und damit den Anreiz, die Gewerkschaften loszuwerden – nur verstärkt (Samuelson 2005). Angesichts nationaler neoliberaler Restrukturierungen und unternehmerischer Konzessionsforderungen, die mit dem Zwang zur globalen Konkurrenzfähigkeit begründet werden, kann die klassische Aufgabe von Gewerkschaften, den Faktor Arbeit weit gehend aus der Konkurrenz zu nehmen, nur global bewältigt werden – ganz zu schweigen von der Bewältigung der langfristigen makroökonomischen Konsequenzen neoliberaler Politik. Jeder transnationale gewerkschaftliche Erfolg ist zweifellos vor allem Konsequenz veränderter nationaler Kräfteverhältnisse (Panitch 2001), aber nur globale Lösungen sind letztlich geeignet, der Unterbietungskonkurrenz Einhalt zu gebieten. Denn auch für den erfolgreichsten nationalen Alleingang gilt Samuelsons Analyse; selbst die „Produktivitätspeitsche“, also die stetige Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit z. B. durch verstärkten Maschineneinsatz und Arbeitsverdichtung, hält bestenfalls eine Arbeitnehmerelite im Spiel – und auch diese nur auf Zeit.

In diesem Beitrag stelle ich transnationale gewerkschaftliche Strategien zur Regulierung der globalen Konkurrenz vor

und versuche, ihre Stoßrichtung, Effektivität und Potenziale auf ihre Entstehungsbedingungen in unterschiedlichen Systemen industrieller Beziehungen zurückzuführen. Diese transnationalen Ansätze reflektieren verschiedene Gewerkschaftskulturen und Systeme industrieller Beziehungen, wie hier an den unterschiedlichen Strategien deutscher und amerikanischer Gewerkschaften aufgezeigt wird.

Der angebotene Überblick ist nicht erschöpfend; z. B. behandle ich nicht Versuche grenzüberschreitender Tarifkoordination, internationale Gewerkschaftsgremien wie den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) oder internationale gewerkschaftliche Bildungspolitik. Folgende Strategien werden diskutiert: die Verankerung von Arbeitnehmerrechten in Handelsverträgen; grenzüberschreitende Bündnisse, internationale Rahmenabkommen und transnationale strategische Gewerkschaftskampagnen. (Zu Euro- und Weltbetriebsräten vgl. den Beitrag von Müller/Platzer/Rüb in diesem Heft).

2

Krise und Erneuerung

Gewerkschaften sind nicht überall in der Krise. In einigen Zielländern produktiver Investitionen kommt es im Zuge der dadurch beschleunigten Industrialisierung zu „klassischen“ Proletarisierungs- und Verteilungskonflikten, welche mittel- und langfristig erfolgreichen Gewerkschaftsbewegungen Auftrieb geben können. Hier gilt: „Where capital goes, there goes conflict“ (Silver 2003).

Die Mehrheit der Gewerkschaften in der OECD befindet sich dagegen seit langer

Zeit in der Krise, und die globale Konkurrenz wirkt sich in mindestens zweierlei Weise negativ auf gewerkschaftliche Macht und Handlungsfähigkeit aus.

Erstens gilt für Gewerkschaften in Wirtschaftsbereichen, die unmittelbar in der globalen Konkurrenz stehen, dass sie von einer stetig steigenden Zahl von Unternehmen gegeneinander ausgespielt werden können, wenn diese von ihrer gestiegenen Mobilität Gebrauch machen oder zumindest glaubwürdig mit Kapitalflucht und Standortschließung drohen (Bronfenbrenner 2000). Dies wird noch einmal verstärkt durch beschleunigte und unüberschaubare Umstrukturierungen. Es entsteht aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Vertreter geradezu ein Schleier, der die unternehmerischen Hierarchien und Handlungsabläufe verdeckt oder gar unsichtbar macht. Auch wenn unterschiedliche Sektoren (und damit Länder) unterschiedlich stark betroffen sind (Piazza 2002), schwächt die Verschiebung der Kräfteverhältnisse die Gewerkschaften insgesamt, jeweils abhängig von der wirtschaftlichen Bedeutung der direkt betroffenen Sektoren.

Zweitens befinden sich auch nationale Regulierungssysteme im Wettbewerb, angetrieben von einer branchenübergreifenden Allianz von Unternehmensakteuren. Eine breite Literatur beschäftigt sich mit den Thesen der neoliberalen Konvergenz, der institutionellen Pfadabhängigkeit und

Thomas Greven, Dr., Wissenschaftlicher Assistent, John F. Kennedy-Institut, FU Berlin.

Arbeitsschwerpunkte: Globalisierung, Gewerkschaften, Politik in Nordamerika.
e-mail: tgreven@zedat.fu-berlin.de

der komparativen Vorteile verschiedener Institutionensysteme (Hall/Soskice 2001). Im Bereich der Regulierung industrieller Beziehungen können in den so genannten „coordinated market economies“, also Ländern, die in wichtigen Bereichen (z. B. Bildung und Ausbildung) auf nicht marktförmige Weise gesteuert werden, institutionelle Beharrungskräfte festgestellt werden; es gibt z. B. in Deutschland offensichtlich Widerstand gegen neoliberale Politikkonzepte (z. B. gegen die Dezentralisierung der industriellen Beziehungen) auch von Unternehmensakteuren (Thelen 2001). Aber es gibt kaum institutionelle Weiterentwicklungen entlang des „koordinierten“ Pfads: Der Veränderungsdruck ist fast überall neoliberal inspiriert, und so wird meist nur die Anpassung „gefiltert“ und/oder verlangsamt (Greven/Scherrer 2005). Die institutionelle Standortkonkurrenz hat für Gewerkschaften einen massiven politischen Einflussverlust zur Folge, u. a. weil das Projekt „Keynesianismus in einem Land“ ihren parteipolitischen Bündnispartnern nicht länger machbar erscheint. Diese haben sich der Globalisierung und dem europäischen Binnenmarktprojekt fast überall vorbehaltlos verschrieben, und beschleunigen in der Regierung den als notwendig erachteten Strukturwandel und damit das Wettbewerbs(fähigkeits)karussell.

3

Transnationale Gewerkschaftsstrategien

Drei Jahrzehnte nach Einsetzen des schleichenden Endes der „fordistischen Pause“ im Globalisierungsprozess (Christoph Scherrer) – also der Periode binnenmarkt-orientierten Wirtschaftens nach dem Zweiten Weltkrieg – sind Gewerkschaften immer noch im Gefängnis ihrer nationalen Bindungen verhaftet. Zwar haben die meisten Gewerkschaften offenem Protektionismus abgeschworen (was sie in Einzelfällen nicht an protektionistischen Forderungen hindert), aber die dominante gewerkschaftliche Antwort auf Globalisierung ist weiterhin eine nationale: Gewerkschaften schließen explizit oder stillschweigend nationale oder auf Unternehmen bezogene Standortbündnisse zur Bewahrung oder Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit. Die mikrokorporatistische „wildcat coope-

ration“ (Wolfgang Streeck) – gemeint sind damit Bündnisse zwischen Beschäftigten und ihren Vertretern mit der Geschäftsleitung – unterminiert Versuche zur Herstellung internationaler gewerkschaftlicher Solidarität, die ohnehin mit zahlreichen institutionellen und kulturellen Hürden konfrontiert ist.

Transnationale Ansätze haben in der Diskussion und Praxis gewerkschaftlicher Erneuerung bisher keinen hohen Stellenwert. Allerdings werden nationale Debatten zu Themen wie Mitgliederwerbung international aufgegriffen. Strategische Innovationen verbreiten sich insbesondere zwischen Gewerkschaften aus ähnlichen Systemen industrieller Beziehungen – vor allem USA, Kanada, Großbritannien, Australien – aber auch darüber hinaus (vgl. www.neverworkalone.org zu den internationalen Organizing-Konferenzen von ver.di).

Andererseits bieten die Globalisierungsprozesse auch Möglichkeiten für effektives transnationales Handeln der Gewerkschaften und für die Herstellung von „organischer Solidarität“ zwischen Ungleichen durch konkrete Erfahrungen gelebter Solidarität (Zoll 2000; Hyman 1999). Die Entwicklung hin zu transnationalen Produktionsketten und die gestiegene Bedeutung des Intra-Konzern-Handels, in Verbindung mit Just-in-Time-Praktiken, macht viele Unternehmen (und auch Nationalstaaten bzw. Regierungen) äußerst anfällig für gezielte Arbeitskämpfmaßnahmen, insbesondere an neuralgischen Punkten des globalen Güterverkehrs (Herod 2002).

Ein Fokus auf transnationale gewerkschaftliche Strategien ist vor allem deshalb angezeigt, weil letztlich nur die Veränderung der Spielregeln der globalen Wirtschaft weg vom „neoliberalen Konstitutionalismus“ (Stephen Gill) die Handlungslogiken der Unternehmens- und Regierungsakteure verändern kann. Ohne eine Veränderung der Spielregeln besteht die Gefahr, dass die wirtschaftlichen und politischen Anreize zur Vermeidung von Gewerkschaften höher sind als der Nutzen, den Gewerkschaften im Kontext kapitalistischer Konkurrenz anbieten können (erhöhte Produktivität, Arbeitsfrieden). Dies gilt auch dann, wenn eine sozialpartnerschaftliche Perspektive abgelehnt wird und Gewerkschaften als potenzielle Träger fundamentaler Veränderungen verstanden werden.

3.1 ARBEITNEHMERRECHTE IN HANDELSVERTRÄGEN

Es besteht Konsens über die wichtigsten zu schützenden Arbeitnehmerrechte, die in der zentralen Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation, der ILO-Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work von 1998 zusammengefasst sind: Vereinigungsfreiheit; Recht auf Kollektivverhandlungen; Verbot von Kinderarbeit bzw. besonders ausbeuterischen Formen der Kinderarbeit; Verbot von Zwangsarbeit; Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Beseitigung von geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung. Nach Vorschlägen der internationalen Gewerkschaftsbewegung sollen diese Rechte in der Welthandelsorganisation (WTO) und in Handelsverträgen als so genannte Sozialklauseln verankert werden, sodass die Gewährung von Handelsvorteilen an ihre Einhaltung gekoppelt ist.

Gegen dieses Konzept wird unterschiedlich begründete Kritik vorgebracht: Es sei versteckter Protektionismus, Neo-Imperialismus, Ausbund gewerkschaftlichen Bürokratismus und schlicht nicht effektiv.

(1) Es gibt gute Gründe, hinter Sozialklauseln protektionistische Motive zu vermuten, da sie von OECD-Gewerkschaften propagiert werden. Allerdings wäre der protektionistische Effekt auf der Nord-Süd-Achse des Welthandels aufgrund der großen Lohnkostenunterschiede gering (Scherrer et al. 1998). Die durch den WTO-Beitritt Chinas ausgelösten Investitionsverlagerungen zwischen Ländern des globalen Südens haben einige Kritiker davon überzeugt, dass der primäre Effekt einer Sozialklausel nicht eine Beschneidung der komparativen Kostenvorteile des Südens wäre, sondern die Beschränkung der ruinösen Konkurrenz zwischen Entwicklungsländern.

(2) Eine WTO-Sozialklausel ist aber trotz dieser Aufweichung der Gegnerschaft auch langfristig nicht durchsetzbar, da sich China verweigert. In der Handelsgesetzgebung der USA und der EU sowie in einigen bilateralen und regionalen Handelsabkommen sind dagegen – meist auf Druck von Gewerkschaften – in je unterschiedlicher Weise Handelsvorteile an die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten geknüpft worden (Greven 2005). Gegen diese Sozialklauseln

ist der Vorwurf des Neo-Imperialismus, also des ungebührlichen Eingriffs in nationale Belange erhoben worden. Unilaterale Sozialklauseln wurden bisher tatsächlich vor allem nach Maßgabe außenpolitischer Prioritäten der Industrieländer umgesetzt; bei auf Vereinbarungen beruhenden Sozialklauseln besteht immerhin die Chance auf Reziprozität (z. B. gab es im Falle des NAFTA-Nebenabkommens für Arbeit auch Beschwerden aus Mexiko über Arbeitsrechtsverletzungen in den USA). Allerdings darf dies nicht über das zweifellos bestehende Machtgefälle in Bezug auf alle Regelungen solcher Verträge hinwegtäuschen.

(3) Linke in den Gewerkschaften kritisieren, dass die Sozialklauselforderung Ausdruck der Bereitschaft der Führungen ist, den Verzicht auf militanten Widerstand gegen die Freihandelspolitik für einen Platz am Verhandlungstisch einzutauschen (Pantich 2001). Allerdings können einmal verhandelte Sozialklauseln durchaus als Instrument militanter (oder jedenfalls aktivistischer) Gewerkschaftspolitik eingesetzt werden. Der AFL-CIO und die US-Gewerkschaft UNITE nutzten den Mantel des Textilabkommens zwischen den USA und Kambodscha, um kambodschanischen Gewerkschaften bei der Organisation zu helfen.

(4) Dass Sozialklauseln überhaupt effektiv sein können – als Außendruck im Sinne des „Boomerang-Modells“ (Keck/Sikking 1998) – wird auch grundsätzlich bestritten. *Dombois u.a.* (2004) argumentieren, dass jeder Versuch, über internationale Regelungen in nationale Sozialgesetzgebung und Arbeitsbeziehungen einzugreifen, auf erheblichen Widerstand treffen wird, da Regierungen und andere nationale Akteure die komplexen nationalspezifischen Institutionen verteidigen werden. In der Tat ist insbesondere der Widerstand autoritärer Regierungen gegen das Instrument der Sozialklausel eher politisch denn ökonomisch motiviert. In unabhängigen Gewerkschaften wird zu Recht ein möglicher Hort politischer Opposition vermutet, und so beteiligen sich auch regierungnahe Gewerkschaften an der Abwehr des Außendrucks. Dies verweist auf das Dilemma aller Anstrengungen, von außen die Verbesserung von Arbeitnehmerrechten durchzusetzen. In der Regel werden dort Erfolge erzielt, wo sie relativ weniger notwendig sind, denn

die Effektivität des Außendrucks hängt immer vom Vorhandensein starker lokaler Akteure ab, und diese gibt es insbesondere dort nicht, wo die Verstöße am größten sind (Cook 2004). In jedem Fall ist nicht zu erwarten, dass es einen simplen Zusammenhang zwischen erhöhtem Außendruck und verbesserter Einhaltung von Arbeitnehmerrechten gibt. Dass die Erfolge von etablierten Sozialklauseln bisher bescheiden geblieben sind, hängt allerdings auch mit dem mangelnden Mobilisierungswillen von OECD-Gewerkschaften zusammen und mit dem fehlenden politischen Willen der westlichen Regierungen. So wurde eine Petition des AFL-CIO, die systematischen Arbeitnehmerrechtsverletzungen in China zu untersuchen, ohne Prüfung abgelehnt; in Europa haben die Gewerkschaften ähnliches bisher nicht einmal versucht.

Vordergründig ist der Versuch, Arbeitnehmerrechte in Handelsverträgen zu verankern, eine gemeinsame Regulierungsstrategie der internationalen Gewerkschaftsbewegung. Studien verweisen aber auf die Interessengegensätze zwischen den Gewerkschaften der OECD und der Entwicklungs- und Schwellenländer (Anner 2001), und auch zwischen den OECD-Gewerkschaften gibt es wichtige Differenzen. Die eng geführte Sozialklauselstrategie reflektiert vor allem die Prioritäten der US-Gewerkschaften: Über die Gewährung grundlegender Rechte sollen die Organisation von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen ermöglicht werden.

Die europäischen Gewerkschaften haben für die WTO-Sozialklausel weniger mobilisiert als die US-Gewerkschaften. Die Position der EU reflektiert jeweils die Mehrheitsverhältnisse im Ministerrat, während in den USA auch republikanisch geführte Regierungen an die Sozialklauselforderung gebunden sind. US-Gewerkschaften haben stets darauf gedrängt, sanktionsfähige internationale Standards entlang des ILO-Konsenses (die bereits erwähnte Deklaration von 1998) in bilaterale und regionale Handelsabkommen aufzunehmen. Die tatsächlich verhandelten Sozialklauseln in US-Verträgen vereinbaren meist zwar nur die Einhaltung des nationalen Arbeitsrechts (wenn es Regelungen zu internationalen Standards gibt, sind sie nicht sanktionsfähig), geben aber in der Regel den engen Fokus auf Arbeitnehmerrechte wieder. Gewerkschaften in der EU streben dagegen für den EU-Binnenmarkt viel umfassendere soziale Regelungen an,

und auch in den Außenbeziehungen der EU finden sich abseits des Präferenzzollsystems keine eng geführten Sozialklauseln. Die Regelungen erstrecken sich vielmehr auf die Gewährung von allgemeinen Menschenrechten und die Ermöglichung eines politischen Dialogs über Menschenrechts- und Entwicklungsfragen (Grevén 2005).

3.2 GRENZÜBERSCHREITENDE BÜNDNISSE

Euro- (EBR) und Weltbetriebsräte (WBR) sind Erweiterungen traditionell kooperativer Arbeitsbeziehungen im kontinentalen Westeuropa und in Skandinavien bzw. sogar Erweiterungen spezifischer kooperativer Unternehmenskulturen (in England sind die nominellen Regelungen für EBR zum Teil besser, aber in der Praxis dominiert die Feindseligkeit des Managements). Sie weisen daher ein hohes Maß an Effektivität bei der Bildung stabiler Kommunikationsnetzwerke auf. Dieser erfolgreichen Institutionalisierung von Strukturen steht aber in der Regel keine gleichermaßen erfolgreiche Ausbildung von Kapazitäten grenzüberschreitenden kollektiven Handelns im Konfliktfall gegenüber (vgl. den Beitrag von Müller/Platzer/Rüb in diesem Heft).

Das Gegenteil ist für die Mehrheit der von nordamerikanischen Gewerkschaften initiierten grenzüberschreitenden Bündnisse der Fall. Zwar sind einige auf Dauer angelegte Kooperationen entstanden wie z. B. das Bündnis zwischen der amerikanischen Elektrikergewerkschaft UE (United Electrical, Radio and Machine Workers) und der mexikanischen FAT (Frente Auténtico del Trabajo) (Hathaway 2000), diese sind bisher aber marginal. Die meisten Kooperationen entstehen ad hoc im Kontext inhaltlich wie zeitlich klar begrenzter Kampagnen und sind dementsprechend oft nur vorübergehend operativ, auch wenn sie formal länger bestehen (Russo 1998). Inwieweit aktuelle Versuche insbesondere der amerikanischen Dienstleistungsgewerkschaft SEIU (Service Employees International Union), auch im Kontext von unternehmensbezogenen Kampagnen längerfristige Bündnisse zu schließen, erfolgreich (bzw. auch nur ernst gemeint) sind, muss sich zeigen. Zu Beginn einer Kooperation sind Bekenntnisse zu ihrer Dauerhaftigkeit selbstverständlich, insgesamt aber überwiegt bei US-Gewerkschaftern oft die Skepsis gegenüber den als Koalition

wahrgenommenen europäischen kooperativen Arrangements. Was die von US-Gewerkschaften initiierten Bündnisse dagegen auszeichnet, ist ihre Fähigkeit, im Konfliktfall grenzüberschreitend kollektives Handeln zu organisieren.

3.3 INTERNATIONALE RAHMEN-ABKOMMEN

Die von einigen Global Union Federations (GUFs) mit Firmen verhandelten so genannten Internationalen Rahmenabkommen (gebräuchlich ist die englische Abkürzung IFAs, International Framework Agreements) sind die gewerkschaftliche Variante von Verhaltenskodizes für transnational tätige Unternehmen (Müller u.a. 2003). Zahlreiche Unternehmen haben „freiwillige“ Verhaltenskodizes verabschiedet, tatsächlich meist auf Druck aus zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und freiwillig nur in dem Sinn, dass ihre Einhaltung nicht eingeklagt werden kann. Gewerkschaften haben seit den 1970er Jahren multilaterale Verhaltenskodizes unterstützt; in jüngerer Zeit konnte eine Verbesserung der OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen erreicht werden, die allerdings ebenfalls nicht verbindlich sind. Unternehmenseigene Kodizes wurden dagegen vielfach kritisiert, auch weil Gewerkschaften die Gefahr einer dauerhaften Stellvertreterrolle für die oft mit der Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen (Monitoring) beauftragten NGOs und kommerziellen Agenturen sehen. Da aber in einigen Ländern, insbesondere in China, keine unabhängigen Gewerkschaften gegründet werden können, sind Verhaltenskodizes dort der bestmögliche Weg. Über die Macht der Konzernzentralen kann Druck entlang der Wertschöpfungskette ausgeübt werden, um die Einhaltung der in den Kodizes verankerten Arbeitnehmerrechte zu verbessern. Allerdings ist der von den Zentralen ausgeübte Preisdruck auf Subunternehmen und Zulieferer oft mit dafür verantwortlich, dass die Rechte nicht eingehalten werden. Dieser Widerspruch kann nur über gesellschaftlichen Druck aufgelöst werden; die Möglichkeiten der Anti-Sweatshop-Bewegung, die vor allem in den USA und Westeuropa gegen Auspressungsbetriebe insbesondere in der Textilbranche vorgeht, sind allerdings meist auf Markenunternehmen beschränkt, und sie hat diesbezüglich ihren Zenit wohl überschritten.

Kritiker weisen darauf hin, dass ein effektives Monitoring der Kodizes auch dann nicht möglich ist, wenn die Unternehmen alle Produktionsstätten offen legen und unabhängigem Monitoring zustimmen (was beides nicht selbstverständlich ist), da es die Ressourcen aller Akteure übersteigen würde, mehr als Stichproben vorzunehmen. Dass dies angesichts begrenzter Mittel der GUFs auch für die IFAs zutrifft, zeigt, dass auch für dieses Instrument das bereits angesprochene Dilemma gilt: Die effektive Durchsetzung gelingt dort eher, wo sie relativ weniger notwendig ist, wenn nämlich starke lokale Akteure den Außen- und Druck konstruktiv aufnehmen können. Überdies erfassen nicht alle Rahmenabkommen die gesamte Zuliefererkette (Hammer 2004).

Systematisch ausgewertete Ergebnisse zur Effektivität des Monitoring gibt es bisher nicht. Wichtig ist zumindest die Erhöhung der Glaubwürdigkeit von Sanktionen im Fall von Verstößen. Die größte Beschränkung für die Effektivität der Rahmenabkommen ist letztlich, dass sie bisher fast ausschließlich mit europäischen Unternehmen verhandelt worden sind (Brandl/Stelzl 2005). Tatsächlich sind sie meist wiederum Ausdruck der transnationalen Erweiterung kooperativer nationaler bzw. europäischer Arbeitsbeziehungen; einige Europäische Betriebsräte sind sogar Mitunterzeichner der Abkommen. Gegenüber der massiv steigenden Zahl transnational agierender Unternehmen sind sie marginal, aber selbst wenn schnell hunderte von Rahmenabkommen verhandelt werden könnten, wäre wenig erreicht, wenn sich nur europäische Unternehmen dazu bereit fänden, da diese im internationalen Vergleich bisher nicht zu den größten Verursachern von Arbeitnehmerrechtsverletzungen gehören.

Vordergründig handelt es sich bei den IFAs um eine voluntaristische Strategie – durch Verhandlungen mit Unternehmen sollen diese zur Einhaltung von Arbeitnehmerrechten entlang der Wertschöpfungskette verpflichtet werden. US-Gewerkschaften haben bislang aber wenig Gebrauch von dieser Strategie gemacht, weil sie die Abkommen für „Selbstverpflichtungen“ halten; zudem widersetzen sich die amerikanischen Unternehmen stärker jeglichen Vereinbarungen. Bei Rahmenabkommen unter Beteiligung von US-Gewerkschaften (z. B. DaimlerChrysler) geht die Initiative auf europäische Gewerkschaf-

ten zurück. Allerdings nutzen US-Gewerkschaften die Rahmenabkommen (wie auch die OECD-Leitlinien, freiwillige Verhaltenskodizes und Sozialklauseln in Handelsverträgen) als Mobilisierungsinstrumente im Rahmen spezifischer Kampagnen gegen transnationale Unternehmen.

3.4 TRANSNATIONALE STRATEGISCHE KAMPAGNEN

Aufgrund der prekären rechtlichen Situation und zunehmender unternehmerischer Angriffe haben US-Gewerkschaften seit den 1980er Jahren so genannte „corporate“ oder „strategic campaigns“ entwickelt. Strategische Kampagnen gehen davon aus, dass ein Unternehmen in eine Vielzahl von Beziehungen eingebunden ist, und dass Gewerkschaften bei allen diesen ansetzen können (Banks 1998); bekannt ist vor allem die Kampagne im Reinigungsgewerbe „Justice for Janitors“ (Dribbusch 1998). Die Anwendung des Konzepts der strategischen Kampagnen schließt seit einiger Zeit regelmäßig eine transnationale Komponente ein, weil immer mehr Unternehmen transnational vernetzt sind. Genauso wie über die Beziehungen eines Unternehmens zu seinen Kunden, zu Banken, zur Umwelt usw. Druck erzeugt werden kann, können auch die transnationalen Beziehungen Quelle gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht bzw. unternehmerischer Schwäche sein. Gewerkschaftlich geht es zunächst um die Konkretisierung internationaler Solidarität: Verfügt eine Gewerkschaft im Ausland über Einfluss bei dem betreffenden Unternehmen, soll dieser für die Gewerkschaft genutzt werden, die diese Kampagne führt. Im Unterschied zu traditioneller, „gewerkschaftsdiplomatisch“ organisierter Solidarität wird versucht, diese im Rahmen von Kampagnen aktiv und vor Ort zu erzeugen, und es werden auch selbstständig weitere transnationale Möglichkeiten der Druckerzeugung ausgespielt, insbesondere wenn die Solidarität ausbleibt.

Es gibt bisher keine systematische Auswertung der Effektivität von transnationalen Kampagnen, aber es wird eine Reihe von Kritikpunkten gegen das Konzept der „strategischen Kampagne“ vorgebracht: hohe Kosten, Dirigismus, Berechenbarkeit, enger Regelungsbereich und Einbahnstraßensolidarität. Sowohl eine gewerkschaftskritische Untersuchung nationaler Kampagnen (Manheim 2001) als auch vorliegende Fallstudien zu transnationalen

Kampagnen (Bronfenbrenner/Juravich 2001; Greven 2001) verweisen eher anekdotisch auf ihre hohen Kosten (im Kontext von langen Streiks und langwierigen Organisierungsbemühungen). Ein Problem für die systematische Auswertung ist, dass erfolgreiche Kampagnen öffentlich gefeiert werden, erfolglose aber eher langsam aus dem Blickfeld verschwinden.

In seinem Buch zu neuen Arbeitskämpfformen propagiert *Peter Renneberg* (2005) die Anwendung von strategischen Kampagnen und weist insbesondere auf die Beteiligungsmöglichkeiten für die gewerkschaftliche Basis hin. In der US-Diskussion wird dagegen häufig kritisiert, dass die Kampagnen von der Gewerkschaftsführung dirigistisch und wenig transparent geplant und durchgeführt würden. Die Beteiligung der Basis sei eher taktischer Natur. Bei nationalen Organisierungskampagnen werden oft die verschiedenen Vorgehensweisen der eher zentralistischen SEIU und der eher beteiligungsorientierten Communication Workers of America (CWA) gegenübergestellt, was angesichts des progressiven Image der SEIU als Teil der neuen, vom Dachverband AFL-CIO kürzlich abgespaltenen „Change to Win“-Koalition überraschen mag (Silvia 2005). Wenigstens teilweise kann die quasi-militärische Organisation von Kampagnen aus dem feindseligen Kontext heraus erklärt werden, in dem die US-Gewerkschaften operieren.

Zwar basiert die Effektivität der Kampagnenstrategie auf der intensiven Recherche von spezifischen unternehmerischen Beziehungsgeflechten und der kreativen und eskalierenden Umsetzung der Ergebnisse in die Erzeugung von Druck, doch läuft auch diese Strategie Gefahr, vorher-

sehbar zu werden. Bisher sind vor allem die konsumentenbezogenen Elemente von Kampagnen gelegentlich an ihre Grenzen gelangt, doch liegt es nahe, dass Unternehmen sich bei stärkerer Verbreitung von Kampagnenstrategien systematisch auch auf andere wiederkehrende Kampagnenelemente einstellen werden.

Bei transnationalen Kampagnen hat vor allem die Tatsache, dass sie bisher fast ausschließlich von US-Gewerkschaften und stets für vergleichsweise enge Belange geführt worden sind, für Verstimmungen gesorgt. US-Gewerkschaften nutzen die Kampagnenstrategie im Rahmen von Organisierungsbemühungen und als Ersatz oder Ergänzung von Streikmaßnahmen zur Durchsetzung von Tarifforderungen. Sie wenden sich an potenzielle Kooperationspartner, die entweder aus eigenen Gründen oder aus Solidarität zu Aktionen gegen das betreffende Unternehmen bereit sind. Es entstehen in der Regel nicht mehr als Zweckbündnisse, die bei Beendigung der gewerkschaftlichen Kampagne zerfallen. Dies sorgt insbesondere dann für Irritation, wenn die Gewerkschaft in der Folge den nunmehr geregelten Beziehungen zum Management Vorrang gibt, und nicht länger bereit ist, die Belange eines zivilgesellschaftlichen Bündnispartners (z. B. einer Umwelt-NGO) zu vertreten. In Bezug auf internationale Gewerkschaftssolidarität haben einige US-Gewerkschaften mittlerweile erkannt, dass sie in langfristige Beziehungen investieren müssen. Inwieweit das allerdings dazu führt, dass sie auf Anfrage selbst zugunsten anderer Druck ausüben, wenn sie es könnten, muss sich noch zeigen. Bisher sind diese Anfragen aber selten, da die US-Gewerkschaften im Vergleich meist die schwächeren sind.

4

Vergleichende Betrachtung

Die aus der voluntaristischen US-Tradition stammenden, eher konfrontativen Ansätze sind in Konflikten effektiv, aber thematisch eng, zu exklusiv und wenig geeignet für dauerhafte Netzwerkbildung. Die aus der kooperativen europäischen Tradition stammenden Ansätze haben bei der Netzwerkbildung ihre Stärken, sind aber bei der Herstellung grenzüberschreitenden kollektiven Handelns im Konfliktfall bisher wenig erfolgreich.

Angesichts der Erosion fordistischer Institutionen und sozialpartnerschaftlicher Traditionen bietet sich aus europäischer Sicht an, die gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit durch gezieltes Lernen von Strategien aus dem nordamerikanischen Kontext zu erhöhen, ohne dabei deren Engführung zu übernehmen, und ohne durch ihre ungeschickte Anwendung verbliebene sozialpartnerschaftliche Arrangements zu gefährden. Werden sie gezielt eingesetzt, können diese Strategien den Gewerkschaften ermöglichen, in Europa wieder auf Augenhöhe verhandeln zu können, und global den kooperativ vereinbarten Rahmenabkommen bessere Durchsetzung zu verschaffen.

Insgesamt kann ein solches strategisches Lernen aber nur ein Puzzle-Stück für eine Alternative zur neoliberalen Globalisierung sein, denn vor allem müssen die Industrialisierungskonflikte in Entwicklungs- und Schwellenländern mit dem Widerstand gegen die neoliberale Agenda der Konkurrenzfähigkeit in der OECD-Welt verknüpft werden.

LITERATUR

- Anner, M.** (2001): The International Trade Union Campaign for Core Labor Standards in the WTO, in: Working USA 1, S. 43–63
- Banks, A.** (1998): Strategische Gewerkschaftskampagnen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Gstöttner-Hofer, G., W./Greif, E./Kaiser, P./Deutschbauer (Hrsg.), Mobilisierung und Kampagnenfähigkeit – Impulse für die gewerkschaftliche Interessendurchsetzung, Wien, S. 51–65
- Brandl, S./Stelzl, B.** (2005): Internationale Arbeitsbeziehungen – Globalisierung als Chance für die deutschen Gewerkschaften?, in: WSI Mitteilungen 2, S. 82–89
- Bronfenbrenner, K.** (2000): Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages, and Union Organizing. Submitted to the U. S. Trade Deficit Review Commission, September 6.
- Bronfenbrenner, K./Juravich, T.** (2001): The Evolution of Strategic and Coordinated Bargaining Campaigns in the 1990s. The Steelworkers' Experience, in: Turner, L./Katz, H. C./Hurd, R. W. (Hrsg.), Rekindling the Movement. Labor's Quest for Relevance in the 21st Century, Ithaca, S. 211–237
- Cook, M. L.** (2004): International Labor Standards and Domestic Labor Advocates: Unions, Labor Reform, and Workers' Rights in Latin America, Vortrag bei der Konferenz "Transnational Labor Contention", Cornell University, 9.–11. April
- Dombois, R./Hornberger, E./Winter, J.** (2004): Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfalle. Das Lehrstück des North American Agreement on Labor Cooperation zwischen den USA, Mexiko und Kanada, Münster
- Dribbusch, H.** (1998): Mitgliedergewinnung durch offensive Interessenvertretung: Neue gewerkschaftliche Organisationsansätze aus den USA – Das Beispiel "Justice for Janitors", in: WSI-Mitteilungen 5, S. 281–291
- Greven, T.** (2001): Tausend Nadelstiche. Die Gewerkschaftskampagne der United Steelworkers gegen die Continental AG, in: Althaus, M. (Hrsg.), Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster, S. 307–326
- Greven, T.** (2005): Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Dialogue on Globalization 16, Genf
- Greven, T./Scherrer, C.** (2005): Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards, Bonn
- Hall, P. A./Soskice, D.** (Hrsg.) (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford
- Hammer, N.** (2004): International Framework Agreements: Global Union Federations and Value Chains, Vortrag beim International Colloquium "Union Renewal," Montreal, Canada, 18.–20. November
- Hathaway, D.** (2000): Allies Across the Border. Mexico's "Authentic Labor Front" and Global Solidarity, Cambridge
- Herod, A.** (2002): Organizing Globally, Organizing Locally. Union Spatial Strategy in a Global Economy, in: Harrod, J./O'Brien, R. (Hrsg.), Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy, London/New York, S. 83–99
- Hyman, R.** (1999): Imagined Solidarities: Can Trade Unions Resist Globalization, in: Leisink, P. (Hrsg.), Globalization and Labour Relations, Cheltenham, S. 94–115
- Keck, M. E./Sikking, K.** (1998): Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca
- Manheim, J. B.** (2001): The Death of a Thousand Cuts. Corporate Campaigns and the Attack on the Corporation, Mahwah/NJ
- Müller, T./Platzer, H.-W./Rüb, S.** (2003): Globalisierung und gewerkschaftliche Internationalisierung – Zur Politik der Global Union Federations, in: WSI Mitteilungen 11, S. 666–672
- Panitch, L.** (2001): Reflections on Strategy for Labour, in: Panitch, L./Leys, C. (mit G. Albo, G./Coates, D.) (Hrsg.), Working Classes – Global Realities. Socialist Register 2001, London, S. 367–392
- Piazza, J. A.** (2002): Going Global. Unions and Globalization in the United States, Sweden, and Germany, Lanham u.a.
- Renneberg, P.** (2005) : Die Arbeitskämpfe von morgen? Arbeitsbedingungen und Konflikte im Dienstleistungsbereich, Hamburg
- Russo, J.** (1998): Strategic Campaigns and International Collective Bargaining: The Case of the IBT, FIET, and Royal Ahold NV, Vortrag beim 11. World Congress, International Industrial Relations Research Association, Bologna, 25. September
- Samuelson, P.** (2005): Interview, in: Der Spiegel 38, 17. Sept., S. 87
- Scherrer, C./Greven, T./Frank, V.** (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster
- Silver, B. J.** (2003): Forces of Labor. Workers' Movements and Globalization since 1870, Cambridge
- Silvia, S. J.** (2005): Ursachen und Bedeutung der Spaltung des AFL-CIO, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 651–653
- Thelen, K.** (2001): Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies, in: Hall, P. A./Soskice, D. (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, S. 71–103.
- Zoll, R.** (2000): Was ist Solidarität heute? Frankfurt/M.