

# Gewerkschaften und Global Governance: Grenzen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regulierung von Erwerbsarbeit

SIGRID KOCH-BAUMGARTEN

**W**issenschaftliche *und* politische Debatten drehen sich spätestens seit dem auslaufenden 20. Jahrhundert um die Folgen und Chancen einer politischen Gestaltung der Globalisierung. Dabei wird Globalisierung verstanden als »rapide Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Interaktionen, die in räumlicher und zeitlicher Hinsicht die nationalen Gesellschaften immer stärker miteinander verkoppeln« (Nohlen 2001: 181) und in ein System umfassender Interdependenz einbinden. Der Diskurs dreht sich im Kern um zwei Fragestellungen: Die erste befasst sich mit dem Ausmaß, der Reichweite und der Dynamik des Globalisierungsprozesses und der *Entgrenzung* des Nationalstaats. Dabei geht es wesentlich um den Grad der Auflösung bzw. des Verlustes von Gestaltungsmacht und von Steuerungskapazitäten auf nationalstaatlicher Ebene: mithin um die Regier- oder Unregierbarkeit komplexer gesellschaftlicher Systeme. Gemeint sind dabei gleichermaßen die Fähigkeit des Staates zur Regulierung verschiedener Politikfelder, insbesondere der Wirtschaft, *und* die Fähigkeit der Tarifkontrahenten, die Ökonomie und Erwerbsarbeit innerhalb nationaler Systeme industrieller Beziehungen zu regulieren. Zweitens steht infrage, ob und wie sich angesichts der Erosion nationalstaatlicher Steuerungskapazität neue Formen transnationaler politischer Steuerung herausbilden.

In Bezug auf die internationale Gewerkschaftsarbeit stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen: Zum einen, ob und wie im zentralen Handlungsfeld der Gewerkschaften, also in der Regulierung von Erwerbsarbeit, sich neue grenzüberschreitende Regulierungen herausbilden.<sup>1</sup> Zum anderen, welche Möglichkeiten bieten diese für

---

1. Der vorliegende Artikel bezieht Europa und die EU aufgrund ihrer Sonderstellung bewusst nicht ein.

nach wie vor primär national verankerte und agierende Arbeitnehmerverbände, Steuerungsdefizite *innerhalb* des Nationalstaats durch neue und ergänzende Regulierungen *außerhalb* des Nationalstaats auszugleichen bzw. auf vielfältige Formen der Internationalisierung der Ökonomie (wie Arbeitsmigration, Kapitalexport und -import, transnationale Unternehmenskooperationen und -zusammenschlüsse, Aufbau transnationaler Produktionsketten) reagieren zu können, und welchen Begrenzungen unterliegen sie? Zur Beantwortung dieser Fragen bietet sich an, das für die internationale Arena politischer Problembearbeitung adäquate Analysekonzept der »Governance« im Unterschied zu »Government« anzuwenden. Dies ermöglicht, die jahrzehntelange Verhaftung der Forschung zur internationalen Gewerkschaftspolitik in Konzepten innerstaatlicher Politikanalyse zu überwinden und sich vom »methodologischen Nationalismus« (Beck 2002: 404) bzw. dem Prinzip einer »domestic analogy« (Nye/Keohane 2000: 13) abzugrenzen. Dieser Ansatz hat in der Vergangenheit zu hohe Erwartungen an den Policy-Output internationalen Gewerkschaftsengagements geweckt. Er konnte und kann jedoch angesichts der spezifischen Bedingungen der internationalen Politikarena keine der nationalstaatlichen vergleichbare Regulierungsdichte und -intensität aufweisen. Denn international fehlen weiterhin die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen einer staatlichen oder tarifvertraglichen hierarchischen Steuerung, die einen nichtexistenten (und aus demokratietheoretischer Perspektive auch kaum wünschenswerten) Weltstaat mit Gewaltmonopol voraussetzten (vgl. bereits Koch-Baumgarten 1999a: 34–9; 2006: 209).

## **Globalisierung, Unregierbarkeit und »grenzenlose Ohnmacht« der Gewerkschaften?**

Der Globalisierungsdiskurs – bereits vor Jahren als ein »babylonisches Stimmengewirr« gekennzeichnet (Robert 2001: 19) – hat selbstverständlich plurale und auch kontroverse Positionen erzeugt. Die vielfältigen Beiträge und Forschungsrichtungen lassen sich grob in zwei Hauptrichtungen mit pessimistischen »Hyperglobalisierern« auf der einen und »Transformationalisten« auf der anderen Seite unterscheiden (Held/McGrew 1999: 5f.). Erstere gehen von einem umfassenden, dynamischen und alle gesellschaftlichen Subsysteme erfassenden Globalisierungsprozess aus, der zu einer weitgehenden Entgrenzung des

Nationalstaats geführt hat, so dass in der Konsequenz die bestehenden nationalstaatlichen Regulierungsarrangements unter Druck geraten und die Möglichkeiten allgemeinverbindlicher Regelsetzung innerhalb des Nationalstaats erodieren.

International scheint dieser Steuerungsverlust nicht ausgleichbar, weil eine supranationale staatliche Zentralgewalt und ein »zwangsbewehrtes Recht« (Höffe 1999) fehlen, so dass sich international angesichts einer »Niemandsherrschaft« (Beck 2002: 99, 102 f.) ein »entfesselter Kapitalismus« etablieren kann, in dem die »invisible hand« des Marktes ungebändigt wirken und sich eine Übermacht der Wirtschaft etablieren kann. »Ohnmacht durch Globalisierung« (Habermas 1998: 95) bringt die Annahme eines weitgehenden Gestaltungsverlustes der Politik auf den Punkt, die zugunsten anonymer wirtschaftlicher Eigenlogiken oder unkontrollierbarer Interventionen ökonomischer Eliten gänzlich entmachtet zu werden droht. Innerhalb des Nationalstaats scheinen staatliche und auch gewerkschaftliche Politik auf ein »mehr oder weniger intelligentes Management einer erzwungenen Anpassung an Imperative der Standortsicherung« (Habermas 1998: 5), an »concession bargaining« im System der Industriellen Beziehungen (Lessenich 2003) beschränkt. Der Sozialstaat verwandelt sich unter diesen Bedingungen in den »Wettbewerbsstaat« (Streeck 1998; Jessop 2002), in dem wirtschafts- oder tarifpolitische Regulierungen und Sozialleistungen an die Anforderungen des Weltmarktes angepasst werden.

Auch ein Teil der Gewerkschafts- und Industrial-Relations-Forschung folgt insofern dem Paradigma der Unregierbarkeit einer *globalisierten* Wirtschaft und Erwerbsarbeit. Sie folgt der bereits in den 1970er Jahren von Kurt P. Tudyka u. a. (1978) geprägten Deutungsroutine der »grenzenlosen Ohnmacht« internationaler und zunehmend auch nationaler Gewerkschaftspolitik. Unter dem Diktat eines internationalen Wettbewerbs und angesichts der neuen »Meta-Macht« des Kapitals, dem mit der Exit-Option (Androhung von Produktions- und Arbeitsplatzauslagerung bzw. Investitionsverweigerung) eine einzigartige Machtressource in den Arbeitsbeziehungen zugewachsen ist (Beck 2002: 97 ff., 27 f., 39), wird ein nachhaltiger Machtverlust der Gewerkschaften auch in ihren klassischen Hochburgen Mittel- und Nordeuropas genauso befürchtet wie eine fortschreitende Deregulierung der Erwerbsarbeit, deren Standards in den Sog eines »race to the bottom« gezogen werden (Bieler/Lindberg 2011: 8). Eine Kompensation des nationalstaatlichen Steuerungsverlustes durch eine Re-Regulierung jenseits des National-

staats wird auch hier eher ausgeschlossen; zwischenstaatliche Regime<sup>2</sup> selbst gelten als »supranational liberalization engines« (Streeck 1998: 5).

## **Transnationalisierung, Re-Regulierung und Global Governance**

Auf der anderen Seite verweisen »Transformationalisten« in der Politikwissenschaft und Gewerkschaftsforschung darauf, dass sich Globalisierungsprozesse fragmentiert, ungleichzeitig und mit nach Politikfeldern variierenden Folgen vollziehen. Nationalstaatliche Steuerungskapazitäten lösen sich nicht in einer Niemandsherrschaft auf, sondern werden in ein »System geteilter Souveränität« (Rosenau 1990; Held/McGrew 2000), in Mehrebenensysteme der Politikgestaltung transformiert, die von der subnationalen über die nationale bis zur internationalen Ebene reichen. Es bleiben also einerseits nationalstaatliche Regulierungen erhalten. Andererseits werden sie zunehmend ergänzt durch einen »Flickenteppich« internationaler Regelungen, die auch ohne die Existenz eines globalen Zentralstaats, ohne Weltautorität mit einem globalen Gewaltmonopol entstehen (vgl. u. a. Zürn 1998), wobei sich allerdings die Entscheidungsverfahren, -akteure und -inhalte von bisheriger nationalstaatlicher Regelsetzung unterscheiden.

Diese Unterschiede werden seit einigen Jahren in der Politikwissenschaft konzeptionell mit der Trennung von Government und Governance bzw. Global Governance erfasst. Letztere meint »alle Formen des Weltregierens ohne Weltregierung« (Rosenau/Czempiel 1992), »Herrschaftsstrukturen, die ohne eine souveräne, d. h. mit der Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung und Durchsetzung kollektiver Entscheidung ausgestatteten Instanz auskommen müssen« (Benz 2004: 16 f.). Als wesentliche Kennzeichen gelten:

- ▶ Es gibt eine »plurality of decision centres« ohne klare hierarchische Ordnung und ohne klare Abgrenzung von Herrschaftsbereichen;

---

2. Unter Regimen versteht man in einer klassischen Definition Krasners (1983: 2): »sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.«

- ▶ beteiligt ist eine Vielzahl von Akteuren, darunter Experten, staatliche Repräsentanten, Interessengruppen, NGOs und private Akteure;
- ▶ im Zentrum der Entscheidungsstrukturen steht das Netzwerk;
- ▶ Steuerung und Kontrolle erfolgen mittels einer Mischung aus einseitiger Machtausübung und Kooperation;
- ▶ grundlegend sind Kommunikation und Verhandlung;
- ▶ (informelle) Prozesse dominieren über (formelle) Strukturen und sind dauerhafter Veränderung unterworfen;
- ▶ es gibt einen »interplay of formal and informal patterns«;
- ▶ Governance kann innerhalb und außerhalb internationaler Organisationen bzw. »institutional framework« entstehen (Benz/Papadopoulos 2006: 2 f.; Benz 2004: 16 f.).

Unter Global Governance lassen sich also sehr unterschiedliche Regulierungen und Verfahren ihrer Aushandlung subsumieren. Es kann sich sowohl um formelle Vereinbarungen als auch um informelle Regelungen handeln. Sie können innerhalb oder außerhalb internationaler Organisationen entstehen, also supranationale Regelwerke, zwischenstaatliche Vereinbarungen *und* »private« Regime als »self-regulating mechanisms« (Cerny 1999: 207) umfassen. An der Aushandlung, Umsetzung und Kontrolle können vorwiegend Staaten oder Netzwerke aus gesellschaftlichen Akteuren und staatlichen Repräsentanten oder Netzwerke ausschließlich aus zivilgesellschaftlichen Akteuren (vgl. Curbach 2003) oder ausschließlich private Akteure (etwa Unternehmen) beteiligt sein. Zu unterscheiden ist also zwischen »Governance by Government« in internationalen Organisationen und zwischenstaatlichen Regimen; »Governance with Government« in Netzwerken unter Einschluss staatlicher Repräsentanten und zivilgesellschaftlicher Akteure, Experten, Verbänden und »Governance without Government«, d. h. Selbstregulierung durch gesellschaftliche kollektive oder private Akteure. Die Regelwerke können auch auf verschiedenen Ebenen bzw. in Mehrebenenstrukturen – also von subnational über national bis international – entstehen.

Auch in der Gewerkschaftsforschung wird inzwischen auf das Governancekonzept zurückgegriffen (vgl. konzeptionell Koch-Baumgarten 2006; Platzer/Müller 2009/I: 63 ff.), um eine »Landschaft grenzüberschreitender Erwerbsregulierung«, welche die nationalstaatliche ergänzt (Pries 2010: 22, 15), zu kennzeichnen. Denn auch in einer »transformationalistischen« Gewerkschaftsforschung wird davon ausgegangen, dass

auch die Ökonomie und die Erwerbsarbeit weder *im* noch *jenseits* des Nationalstaats völlig »unregierbar« geworden sind. Längst nicht alle nationalen Systeme industrieller Beziehungen sind in den letzten Jahren gleichermaßen Deregulierung, außerordentlichen Steuerungsverlusten und die Beschäftigungsstandards einer übergreifenden Levelling-down-Spirale unterworfen worden. Auch eine anfangs erwartete Konvergenz verschiedener Modelle nationaler Arbeitsbeziehungen an das weitgehend dezentralisierte liberale Modell mit geringen Leistungsstandards ist ausgeblieben. Erhalten haben sich nationalstaatliche Prägungen und systemische Divergenzen. Zudem lassen sich Anfänge einer Transformation industrieller Beziehungen, eine Einbindung nationaler Gewerkschaftspolitik im Mehrebenensystem und neue Aufgabenzuweisungen an globale Gewerkschaften verzeichnen, die je nach Branche und Tätigkeitsfeld erheblich variieren können (vgl. die Typologie von Funktionsprofilen globaler Gewerkschaften bei Platzer/Müller 2009/I: 49).

Partiell wird davon ausgegangen, dass dieser Wandel Teil einer übergreifenden »Transnationalisierung« ist, die nicht nur auf der Makroebene eines ökonomischen oder politischen Weltsystems stattfindet, sondern gerade auch auf der Mikroebene der Alltagspraxis. Grenzüberschreitende Interaktionen werden als ein mehrdimensionaler Prozess wahrgenommen, der sich bezieht auf »Zugehörigkeitsgefühle, kulturelle Gemeinsamkeiten, Kommunikationsverflechtungen, Arbeitszusammenhänge und alltägliche Lebenspraxis sowie die hierauf bezogenen gesellschaftlichen Ordnungen und Regulierungen, die die Grenzen von Nationalstaaten überschreiten« (Pries 2002: 2). Der soziologische Ansatz des »transnationalism« weist also auf die Entstehung grenzüberschreitender Sozialräume und alltagsweltlicher Beziehungsgeflechte »von unten« hin, welche die genannten Transformationsprozesse der Regulierung von Erwerbsarbeit sozusagen auch in der Gesellschaft verankern. Unterschieden werden mehrere »erwerbsstrukturierende Institutionen« (soziales Netzwerk, Beruf, Markt, Organisation und öffentliche Regime) und verschiedene Regulierungstypen, die zusammen »eine komplexe internationale Governance-Textur als Netzwerk von Netzwerken« bilden (Pries 2010: 246).

## **Global Governance unter Beteiligung der Gewerkschaften: Etablierung einer »Weltsozialordnung«?**

Global Governance umfasst also eine Vielfalt internationaler Regulierungen, die sich in verschiedenen Politikfeldern etablieren. Für die Gewerkschaften relevant sind angesichts ihrer nationalen Hauptbetätigungsfelder vor allem neue Formen der Beschäftigungs- und Erwerbsregulierung, die Durchsetzung von grundlegenden Rechten auf kollektive Organisation und Tarifverhandlungen, darüber hinaus aber auch Fragen des Umweltschutzes, demokratischer Partizipation oder jedweder Form regulierender Eingriffe in die Markt- und Finanzwirtschaft zur Minimierung sozialer und Beschäftigungsrisiken. Gemeint ist übergreifend ein Regelwerk, das als Ansatz einer wirtschafts- und sozialpolitischen Governance-Architektur begriffen werden kann.

Um dieses Regelwerk zu strukturieren, lege ich die oben dargestellte Unterscheidung verschiedener Governance-Formen zugrunde, die bezogen auf Gewerkschaften und ihre internationale Politik relevant sind.

### **»Governance by Government« und »Governance with Government«**

Weder die gewerkschaftliche Einflussnahme auf die zwischenstaatliche Regimebildung, auf Entscheidungsprozesse in internationalen Organisationen noch ihre Einbindung in Netzwerkstrukturen sind bislang hinreichend systematisch erforscht. Der Versuch, Einfluss im expandierenden System internationaler Regierungsorganisationen zu nehmen, hat jedenfalls eine lange Tradition. Die Nationalverbände und ihre internationalen Organisationen bauten einen entsprechenden Lobbyismus systematisch gegenüber Instrumenten der Selbsthilfe und Mitglieder mobilisierung aus. Mitspracherechte wurden seit dem 2. Weltkrieg eingefordert, blieben allerdings außerhalb der tripartistischen IAO auf geringfügige Beobachter- bzw. Konsultativrechte begrenzt (Koch-Baumgarten 1999a: 117 ff.; 129 ff.; Rütters 1995: 320–4). Gewerkschaften saßen und sitzen auch heute noch am »Katzentisch« (vgl. Messner/Nuscheler 1996: 24). Dennoch sind Globale Gewerkschaften in allen wichtigen UN-Organisationen vertreten und versuchen bei Völkerrechtsfragen genauso wie bei der Entwicklung internationaler Normierungs-, Sicherheits- und Umweltregelungen Einfluss zu nehmen. Darüber

hinaus intervenieren nationale Gewerkschaften innerhalb des Nationalstaats bei »ihren« Regierungen, um gewerkschaftlichen Positionen in internationalen Fragen oder außenpolitischen Entscheidungen Gehör zu verschaffen.

Bisher ist nur wenig über die Beteiligung von Gewerkschaften an internationaler Regimebildung bekannt, und wenn, dann meist nur in spezifischen historischen Phasen – wie bei der Planung des European Recovery Programme im Nachkriegseuropa oder in der Systemkonkurrenz des Kalten Krieges. Im Zentrum stand immer die tripartistische IAO, in der die Globalen Gewerkschaften von Anfang an die treibende Kraft bei der Festschreibung internationaler Sozialstandards und internationaler Gewerkschaftsrechte waren. Entstanden ist ein multilaterales Regelwerk als Fundament einer »Weltsozialordnung«, das 180 internationale Konventionen und zusätzliche Vereinbarungen mit unterschiedlicher Dichte in einzelnen Industriebranchen und einem besonderen Schwerpunkt im globalisierten Seetransport umfasst. Als übergreifendes Herzstück werden Kernarbeitsnormen angesehen, zu denen die Konventionen gegen Kinder- und Zwangsarbeit (No. 29, 105, 138, 182), gegen Beschäftigungs- und Lohndiskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, religiöser oder politischer Orientierung und sozialer Herkunft (No. 100, 111) und zum Recht auf gewerkschaftliche Organisation und Kollektivverhandlungen (No. 87, 98) gehören (vgl. u. a. Pries 2010: 157–64, Brandl 2006: 146–9).

Die IAO gilt zwar auf der einen Seite als »zahnloser Tiger«, in unvereinbare Interessen fragmentiert, mit langwierigen und defizitären Entscheidungsverfahren und ohne Sanktionsmacht. Ihr umfangliches Regelwerk bleibt minimalistisch, untauglich als Reformanstoß in den Industriestaaten und häufig unverwirklicht und als protektionistisch bekämpft in Entwicklungs- und Schwellenländern. Auf der anderen Seite bilden die Sozialnormen der IAO – auch als schwacher Schatten eines internationalen Arbeitsrechts – das Fundament fast allen Lobbyismus, zahlloser Kampagnen Globaler Gewerkschaften und verschiedener Formen privater oder netzwerkverhandelter Governance (s. w. u.). Unter anderen wird etwa die IAO trotz der Schwächen ihrer Sanktionsverfahren bei gewerkschaftlichen Kampagnen zur Verteidigung von Gewerkschaftsrechten häufig genutzt. Allein im Zeitraum bis 1985 wurden mehr als 1200 Beschwerden wegen eines Verstoßes gegen Gewerkschaftsrechte (Konventionen 89, 98) eingereicht (Koch-Baumgarten 1999a: 366, Fn 261).

Auch alle weiteren auf Erwerbsarbeit bezogenen Regulierungen in internationalen Organisationen, an deren Durchsetzung Gewerkschaften beteiligt waren, gründen auf den Kernarbeitsnormen. Seit den 1960er Jahren (GATT) und zuletzt in den 1990er Jahren in der Welthandelsorganisation (WTO) versuchten internationale Gewerkschaften, verpflichtende Sozialklauseln in Handelsabkommen zu verankern, so dass die Vertragspartner bei Handelsverträgen zur Einhaltung der zentralen IAO-Konventionen verpflichtet wären. Zu nennen sind die seit der Jahrtausendwende entwickelten erwerbsbezogenen freiwilligen Leitsätze und Verhaltensgrundsätze internationaler Organisationen, die soziale und ökologische Mindeststandards festlegen, um öffentliche und private Wirtschaftsakteure (etwa bei ausländischen Investitionen, bei der Kreditvergabe usw.) auf ihre Einhaltung verpflichten zu können. Dazu gehören etwa das Programm für menschenwürdige Arbeit der UN (2007), die »Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability« der Weltbank (2006) und nicht zuletzt die UN-Initiative Global Compact und die Guidelines für Multinational Enterprises der OECD. Sie versuchen multinationale Konzerne dazu zu bringen, freiwillig Verhaltenskodizes in ihren und mit ihnen assoziierten Betrieben aufzustellen und umzusetzen, die ökologische und soziale Mindeststandards gewähren (vgl. Scherrer/Greven/Frank 1998: 76–123; Pries 2010: 164–70, 251–9; Brandl 2006: 135–66).

Auch wenn zusammenfassend nur ein »limited influence of global unions on global governance so far« festgestellt werden kann, »since global economic organisations and corporations have not been enthusiastic about labour rules and social regulation« (Stevis/Boswell 2007: 3), so zeigt sich doch ein Patchwork grenzüberschreitender Regulierungen und damit verbundener gewerkschaftlicher Einflussfelder, dessen Reichweite größer als gemeinhin vermutet ist. Denn viele Regime, die unter Mitwirkung von Gewerkschaften entstehen, sind nur einem kleinen Kreis von Spezialisten bekannt. In weitgehend globalisierten Verkehrssektoren etwa sind die International Transport Federation (ITF) und nationale Verkehrsgewerkschaften an der Aushandlung von Fischereiquoten und Artenschutzabkommen in der FAO (Walfang) beteiligt. Dabei wird zunehmend von Gewerkschaftsseite auch mit NGOs kooperiert. Ob sich aus diesen Kooperationen bereits stabile Netzwerke gebildet haben, muss offen bleiben (grundsätzlich diskutiert in Kryst 2010). Verkehrsgewerkschaften waren an der Aushandlung und sind an der Umsetzung eines Regimes zur Hafenstaatenkontrolle beteiligt, das es ermöglicht, interna-

tionale Sicherheits- und Arbeitsnormen auf Schiffen weltweit zu kontrollieren, und zwar außerhalb des Flaggenstaates, dem vormals allein das Recht zur Kontrolle seiner Nationalflotte zukam. Historisch haben sich die ITF und nationale Verkehrsgewerkschaften in den 1950er und 1960er Jahren für staatliche Interventionen gegen das neu entstehende Schattenflaggenphänomen, die Einrichtung einer Art maritimer freier Verkehrszone, eingesetzt, um nur ein paar Beispiele zu benennen (Koch-Baumgarten 1999a: 435–447, 456 ff.).

## »Governance without Government«

Internationale Regelsetzung kann schließlich auch die Form privater Regulierungen durch rein gesellschaftliche Netzwerke, durch Marktakteure und NGOs annehmen. »Weiche« Formen privater als freiwillige und prozedurale Steuerung durch Überzeugung, Informationsfluss, Zusammenführen von Akteuren (Curbach 2003: 171) sind dabei genauso denkbar wie harte Steuerung durch multinationale industrielle Beziehungen (Koch-Baumgarten 1999b).

Zu den »weichen« Regulierungen gehören einerseits »unilaterale Verhaltenskodizes« multinationaler Konzerne. Es handelt sich um freiwillige Selbstverpflichtungen einzelner, insbesondere europäischer transnationaler Unternehmen zur Einhaltung von Gewerkschaftsrechten und IAO-Sozialstandards – ohne formale Implementations-, Kontrollverfahren und Sanktionsmechanismen. 2002 hatten 95 von 100 der weltweit größten Konzerne solche unilateralen Verhaltenskodizes erlassen. Sie sind unter dem Druck öffentlicher Proteste in den 1990er Jahren und als Ergebnis eines Sozialdialogs in verschiedenen internationalen Regierungsorganisationen durch Rahmenrichtlinien etwa der OECD und der UNO für betriebliche Verhaltenskodizes unterstützt worden (s. o.). Entstanden ist daraus ein Patchwork unilateraler Firmenstatements, deren Wirksamkeit sich jenseits eines instabilen öffentlichen Drucks und symbolischer Gesten erst noch erweisen muss (vgl. Brandl 2006: 152 ff.; Scherrer/Greven 2001: 76–80). Noch ist nicht sicher, ob es sich nicht nur um kosmetische Maßnahmen und eine eher symbolische Politik betrieblicher Public Relation handelt.

Partiell wurden diese Firmenstatements auch durch »zivilgesellschaftliche Netzwerke« unter Einschluss globaler und nationaler Gewerkschaften angestoßen, durchgesetzt und kontrolliert. Diese sind auf

verschiedene Weise an der Umsetzung von Sozial-, Menschen- und Gewerkschaftsrechten in der Dritten Welt beteiligt, die sich an den Mindeststandards und Kernarbeitsnormen der IAO orientieren. Zu nennen wären etwa verschiedene »Social Labeling Initiatives«, die – in festgelegten Monitoring-Verfahren geprüfte – Zertifikate zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards vergeben (Fair Trade). Gebildet haben sich transnationale Netzwerke wie die Kampagne für Saubere Kleidung im Textilsektor, um mit Öffentlichkeitskampagnen Unternehmen zur Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards auch in ihren Tochtergesellschaften und Zulieferbetrieben in den nichtindustrialisierten Weltregionen zu zwingen. Hier lassen sich historische Vorbilder in Käuferboykotts der 1980er Jahre aufzeigen, etwa gegen Coca Cola anlässlich massiver Unterdrückung von Gewerkschaftsrechten in Guatemala oder gegen Nike, das in asiatischen Tochterunternehmen Kinderarbeit zuließ (ein aktueller Überblick in Pries 2010: 221–44; Bronfenbrenner 2007). Diese Initiativen basieren auf Mechanismen des »blaming and shaming«, d. h. der Mobilisierung von fragiler Öffentlichkeits- als Konsumentenmacht. Diese ist unberechenbar, entsteht häufig punktuell, bleibt zeitlich befristet und bildet keine formellen Strukturen aus, so dass ein konstantes Sanktionspotenzial nicht garantiert werden kann. Geringe Reichweite und Implementationsschwäche charakterisieren insofern alle genannten Initiativen.

Ein stabileres Umfeld in nationalen Arbeitsbeziehungen der Gewerkschaftshochburgen Nord- und Mitteleuropas können die Ansätze einer grenzüberschreitenden »bipartistischen Governance der Tarifakteure« bieten. Eine Internationalisierung industrieller Beziehungen ohne den Schatten staatlicher Hierarchie galt lange als unmöglich (Northrup/Rowan 1979: 564), hat jedoch historisch eine Vielzahl von meist wenig erfolgreichen Vorläufern. Dazu gehören Versuche, Mindeststandards für die Beschäftigung und Kollektivverhandlungen in Rahmenvereinbarungen festzulegen, die in transnationalen Netzwerken aus Arbeitnehmervertretungen von der Betriebsebene bis zu den Globalen Gewerkschaften ausgehandelt werden. Es handelt sich um die Tradition einer »Gegenmacht-Strategie« internationaler Gewerkschaftsföderationen in transnationalen Unternehmen. Seit den 1990er Jahren sind hier sogenannte Internationale Rahmenabkommen (International Framework Agreements (IFAs)), entstanden. Sie weisen als Regelungsmaterie soziale Mindeststandards, das Verbot von Kinderarbeit und Gewerkschaftsrechte auf, die in den Tochter- und Zulieferunternehmen in

Ländern der Peripherie durchgesetzt werden sollen. Im Unterschied zu den unilateralen Verhaltenskodizes werden hier formalisierte Implementations- und Kontrollverfahren unter Einbeziehung von Gewerkschaften und Betriebsvertretungen festgeschrieben. Bis 2008 sind insgesamt 81 IFAs entstanden, die damit nur eine geringe Zahl der weltweit agierenden Unternehmen überhaupt erfassen (Tab. in Pries 2010: 209 ff.; vgl. u. a. Platzer/Müller 2009/II: 719–41; Telljohann 2009). Der Schwerpunkt liegt in europäischen Großbetrieben (von Ikea über Danone bis zu VW), die in öffentlichkeitssensiblen Branchen agieren oder eine traditionelle Mitbestimmungskultur von Arbeitnehmervertretungen aufweisen.

Bisher ist nur ein Fall eines internationalen Kollektivvertragssystems bekannt, das in der weitgehend globalisierten Handelsschifffahrt entstanden ist und dessen Wurzeln bis in die 1950er Jahre zurückreichen. Es handelt sich um ein subsidiäres Mehrebenensystem von Tarifverhandlungen und -verträgen, in das nationale Gewerkschaften und die ITF, Einzelunternehmen und neuerdings auch ein internationaler Arbeitgeberverband (IMEC) involviert sind. 2003 erfasste es etwa 30–40 Prozent aller Schiffe unter Billigflaggen. Institutionalisiert wurden innerhalb der ITF Kompetenzabgrenzungen zwischen nationalen und internationalen Tarifakteuren, Entscheidungsverfahren und -gremien zur Festlegung internationaler Mindeststandards und Tarifverträge. Darüber hinaus wurden grenzüberschreitende Implementations- und effektive Kontrollverfahren entwickelt, die sich allerdings nur im Schatten der Hierarchie zwischenstaatlicher Regime und gewerkschaftlicher Hegemonialmächte des Zentrums durchsetzen konnten.

Auch dieses singuläre internationale Kollektivvertragssystem weist genauso wie die IFAs alle Schwächen internationaler Regime auf: Es ist demokratisch nicht ausreichend legitimiert und wird von hegemonialen Interessen der gewerkschaftlichen Zentren dominiert. Fehlende Transparenz, ungleich verteilte Zugänge zum Entscheidungsprozess, Nord-Süd-Machtasymmetrien und Hegemonialkräfte charakterisieren das multilaterale Kollektivvertragssystem und seine Entscheidungsverfahren. Es steht insofern unter erheblichem Legitimationsdruck. Implementations- und Kontrollprobleme bleiben ein gravierendes Problem, so dass der Regelbruch verbreitet ist (vgl. Koch-Baumgarten 1999b, 2006).

## Bedeutung von Gewerkschaften in der Global Governance

Über die übergreifende Rolle von NGOs und Verbänden in der Global Governance wird seit einigen Jahren diskutiert. Angesichts höchst komplexer transnationaler Problemlagen und gesteigerter Partizipationsbedürfnisse in westlichen Demokratien werden sie als wichtige und notwendige Ergänzung exekutiver globaler Politikgestaltung angesehen. Gleichzeitig wird ihnen Bedeutung für die Ausbalancierung der faktischen Struktur- und Demokratiedefizite internationaler Steuerung zugeschrieben (Curbach 2003). Die Beteiligung von nationalen und Globalen Gewerkschaften oder die Bedeutung transnationaler Arbeitsbeziehungen wurde dabei lange Zeit kaum systematisch reflektiert (vgl. Koch-Baumgarten 2006: 212–4). Das überrascht, gehören doch Gewerkschaften zu den historisch frühesten gesellschaftlichen Akteuren mit grenzüberschreitenden Kooperationen und Organisationen. Und *innerhalb* des Nationalstaats sind industrielle Beziehungen *das* klassische Beispiel gesellschaftlicher Selbstregulierung, und Gewerkschaften gehören zu wichtigen innenpolitischen Vetoplayern, die selbstverständlich Netzwerken in der Sozial- und Beschäftigungspolitik angehören. Und wie die beschriebenen Beispiele zeigen, sind Gewerkschaften faktisch bereits an der Gestaltung einer Global-Governance-Architektur beteiligt, so viele Defizite sie auch aufweisen mag.

Gewerkschaften und NGOs kommen vergleichbare Funktionen zu. Erstens ist eine mehrdimensionale »Artikulations- und Steuerungsfunktion« zu nennen. Gesellschaftliche Akteure sind »Problemseismographen« (Frantz/Zimmer 2002: 63 f.) und tragen zur Problemdefinition und zum Agenda-Setting in globalisierten Politikfeldern bei. Probleme können über Protest- und Öffentlichkeitsmobilisierung auf die politische Agenda gelangen oder durch die stille und unspektakuläre Interessenartikulation, die Thematisierung von Globalisierungsfolgen oder die Darlegung politischer Alternativen in zwischenstaatlichen Regierungsorganisationen. Globale Gewerkschaften sind dabei in der Regel – aber nicht ausschließlich – eine international »stille Macht«, die auf das Instrument des klassischen Lobbyismus konzentriert ist und etablierte Einflusskanäle zu nationalstaatlichen Regierungen oder internationalen Organisationen nutzt.

Auch für die Formulierung internationaler Regelwerke sind NGOs und Gewerkschaften bedeutsam, weil sie Expertise und zusätzliche Ressourcen einbringen. Expertise kann sich dabei auf »lokales Erfahrungs- und Kon-

textwissen«, auf exklusives Expertenwissen in spezifischen Problemfeldern oder »innovatives und alternatives Wissen« beziehen (Curbach 2003: 183). Zu allen Wissensarten können Globale Gewerkschaften einen Beitrag leisten. Denn sie sind auf verschiedenen funktionalen und territorialen Handlungsebenen präsent, die von betrieblichen Gremien bis zu internationalen Organisationen und von der gewerkschaftlichen Kernregion Europa bis in alle Weltregionen reichen. Selbst wenn die asiatischen, afrikanischen und südamerikanischen Verbände noch immer nur Minderheiten in den Gewerkschaftsinternationalen bilden und ihre regionalen Organisationsgliederungen schwach bleiben, so sind doch die territorialen Vernetzungen meist bereits seit den 1950er Jahren existent und weit gefächert. Wissenstransfers haben insofern eine lange Tradition, wobei sie allerdings bisher meist in einer Richtung, vom Zentrum in die Peripherie, verliefen (Koch-Baumgarten 1999a: 346–54, 386–97; vgl. die neue Organisationsstudie Platzer/Müller 2009). Gewerkschaftliches Expertenwissen bezieht sich insofern thematisch auf die Sozialpolitik, die Arbeitswelt und ihre organisatorischen und institutionellen Kontexte (von den Verbandssystemen bis zu den industriellen Beziehungen) in allen Weltteilen.

Schließlich sind NGOs und Gewerkschaften für die Implementation internationaler Regelsetzung bedeutsam. Internationale Regime müssen innerhalb souveräner Nationalstaaten umgesetzt werden, die nicht selten die Kooperation verweigern und gegen internationales Regelwerk verstoßen. Insofern tragen Gewerkschaften und NGOs mit ergänzenden »privaten« Regulierungen oder beim Monitoring internationaler Normen zum Abbau eines doch noch immer formidablen Implementationsproblems grenzüberschreitender Governance bei.

Zweitens werden NGOs und Gewerkschaften eine »Partizipations- und Legitimationsfunktion« in der internationalen Politik zugeschrieben. Sie vermitteln gesellschaftliche Interessen in die internationale, meist noch immer staatlich-exekutive Entscheidungsfindung und binden diese an gesellschaftliche sektorale und gruppenspezifische Teilöffentlichkeiten zurück. Angesichts des gravierenden Demokratiedefizits internationaler Regulierung werden NGOs als bislang einzig existenter Ersatz fehlender parlamentarischer oder Bürger(wahl)beteiligung – als Nukleus einer Weltzivilgesellschaft – und damit als zentrale Legitimationsressource angesehen (Curbach 2003: 135 ff.). Gewerkschaften mit millionenfachen Mitgliedschaften in der überwiegenden Zahl von Nationalstaaten könnten ebenfalls eine Rolle spielen. Bislang allerdings schränken

binnendemokratische Probleme, Hegemonialstrukturen und generell extrem lange Legitimationsketten von der internationalen bis zur nationalen Entscheidungsebene das demokratische Potenzial von Globalen Gewerkschaften und NGOs gleichermaßen ein (vgl. Koch-Baumgarten 2006: 212–4; Demirovic/Walk 2009).

## Executive Summary

Bislang ist die entstehende Global Governance nur ein Flickenteppich und weist Strukturdefizite auf. Ein grundlegendes Problem sind die großen Lücken zwischen den Flickern, die in allen Politikfeldern und insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vorhanden sind, wo Regulationsbedarf und Regulationskapazität deutlich auseinanderfallen. Global Governance ist gekennzeichnet durch gravierende Implementations-, Steuerungs- und Kontrolldefizite. Bereits auf der Programmebene zeigt sich erstens ein »networked minimalism« (Nye/Keohane 2000: 14, 37). Zweitens handelt es sich meist um »soft law«, dessen Umsetzung nur im Schatten der Hierarchie, unter dem Druck einer konfliktbereiten Öffentlichkeit oder angesichts des Drohpotenzials machtvoller Nationalgewerkschaften oder funktionsfähiger nationaler Arbeitsbeziehungen funktioniert. Insgesamt werden »karge materielle Politikergebnisse« den NGOs und auch den Globalen Gewerkschaften ins Stammbuch geschrieben (Klein 2001: 5). Private Regime unterscheiden sich hier nicht prinzipiell von zwischenstaatlichen. Grundsätzlich ergänzen sie die Steuerungs- und Kontrollkapazität in der internationalen Politikarena, ohne die Steuerungsdefizite im Nationalstaat ausgleichen zu können.

Und nicht zuletzt ist ein Demokratiedefizit, ein strukturelles Demokratiedilemma internationaler Regelsetzung zu nennen (vgl. Benz/Papadopoulos 2006): Es fehlt an einer unmittelbaren demokratischen Legitimation internationaler Regierungsorganisationen, und multilaterale Regelsetzung ist gleichzeitig nationaler parlamentarischer Kontrolle und Mitentscheidung weitgehend entzogen. Auch wenn NGOs und Globale Gewerkschaften in Netzwerken ein gesellschaftliches Korrektiv staatlich-exekutiver Dominanz in der internationalen Politikarena darstellen, bleibt fraglich, ob sie tatsächlich zur Demokratisierung beitragen können. Denn sie selbst verfügen über eine bestenfalls eingeschränkte Legitimation durch eine partikulare Wählerschaft. Elitenkommunikation, informelle Verfahren, lange Legitimationsketten, ungleiche

Partizipationschancen und Einflussmacht für regionale, sektorale und Geschlechtsgruppen bleiben für interne Entscheidungsprozesse grundlegend und schränken die Binnendemokratie ein (Koch-Baumgarten 1999a: 327 ff.; Rütters 1995: 164 ff.; Demirovic/Walk 2009).

## Literatur

- Beck, U. (2002): *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bielcr, A./Lindberg, I. (2011): »Globalisation and the New Challenges for Transnational Solidarity: an Introduction«, in Dies. (Hrsg.): *Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity*. London/New York: Routledge, 3–15.
- Benz, A. (2004): »Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept«, in: Ders.: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: vs Verlag, 11–28.
- Benz, A./Papadopoulos, Y. (2006): »Introduction: Governance and Democracy«, in Dies. (Hrsg.): *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiments*. London: Routledge, 1–26.
- Brandl, S. (2006): *»Deutsches Modell« oder globalisiertes Arrangement? Transformation industrieller Beziehungen und soziale Nachhaltigkeit*. Berlin: Edition sigma.
- Bronfenbrenner, K. (Hrsg.) (2007): *Global Unions: Challenging Transnational Capital through Cross-border Campaigns*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Cerny, P. G. (1999): »Globalisation, Governance and Complexity«, in Prakesh, A./Hart, J. A. (Hrsg.): *Globalisation and Governance*. London/New York: Routledge, 188–212.
- Curbach, J. (2003): *Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken*. Opladen: leske + budrich.
- Demirovic, A./Walk, H. (2009): »Gewerkschaften und Zivilgesellschaft: die Demokratisierung von Governance«, in *Forschungsjournal NSB* 22 (4): 23–66.
- Frantz, C./Zimmer, A. (Hg.) (2002): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*. Opladen: leske + budrich.
- Habermas, J. (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Held, D. et al. (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge/Oxford: Wiley-Blackwell.
- Held, D./McGrew, A. (Hrsg.) (2000): *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Wiley-Blackwell.
- Höffe, O. (1999): *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C.H. Beck.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Wiley-Blackwell.
- Klein, A. (2001): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*. Opladen: leske + budrich.

- Koch-Baumgarten, S. (1999a): *Gewerkschaftsinternationalismus und die Herausforderung der Globalisierung – Das Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF)*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- (1999b): »Konflikt und Kooperation in internationalen Gewerkschaftsbeziehungen unter Bedingungen der Globalisierung. Multinationale Tarifpolitik in der Handels-schiffahrt«, in *Industrielle Beziehungen*, 5 (1): 413–37.
- (2006): »Globale Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in der Global Governance«, in *Industrielle Beziehungen*, 13 (3): 205–33.
- Kryst, M. (2010): »Gewerkschaften und NGOs unter den Bedingungen der Globalisierung: Neue Allianz zur internationalen Regulierung von Arbeit«, unveröffentl. DA, Philipps-Universität Marburg.
- Lessenich, S. (2003): *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Messner, D./Nuscheler, F. (1996): »Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik«, in Dies. (Hrsg.): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser für die internationale Diskussion*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf., 17–37.
- Nohlen, Dieter (2001): »Globalisierung«, in Ders. (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. München: C.H. Beck, 181–3.
- Northrup, H. R./Rowan, R. L. (1979): »Multinational Collective Bargaining Attempts« (= Multinational Industrial Relations Series No 6), University of Pennsylvania, Wharton School, Industrial Research Unit.
- Nye, J. S. (jr.)/Keohane, R. O. (2000): »Introduction«, in Nye, J. S. (Jr.) / Donahue, J. D. (Hrsg.): *Governance in a Globalizing World*. Cambridge/Washington: Brookings Institution Press, 1–44.
- Platzer, H.-W./Müller, T. (2009): *Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik*, 2 Bde. Berlin: Edition Sigma.
- Pries, L. (2002): »Transnationalisierung der sozialen Welt?«, in *Berliner Journal für Soziologie* (2): 263–72.
- Pries, L. (2010): *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Robert, R. (Hrsg.) (2001): *Bundesrepublik Deutschland. Politisches System und Globalisierung. Eine Einführung*. Münster: Waxmann.
- Rosenau, J. N. (1990): *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N./Czempiel, E.-O. (Hrsg.) (1992): *Governance without Government*. New York: Cambridge University Press.
- Scherrer, C./Greven, T./Frank, V. (1998): *Sozialklauseln – Arbeiterrechte im Welthandel*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Scherrer, C./Greven, T. (2001): *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling Workers' Rights Clauses*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Streeck, W. (Hrsg.) (1998): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a. M./New York: Campus.

- Telljohann, V. et al. (2009): »European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Relations«, in *Transfer* 15 (3/4): 505–25.
- Tudyka, K. P./Ety, T./Sucha, M. (1978): *Macht ohne Grenzen und grenzenlose Ohnmacht. Arbeitnehmerbewusstsein und die Bedingungen gewerkschaftlicher Gegenstrategien in multinationalen Konzernen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.