

Die globalen Gewerkschaftsverbände vor den Herausforderungen der Globalisierung

TORSTEN MÜLLER / HANS-WOLFGANG PLATZER / STEFAN RÜB

Während unter den Vorzeichen der voranschreitenden Globalisierung die Forderung Ulrich Becks im Raume steht, wonach sich die Gewerkschaften »transnational neu erfinden müssen« (Beck 1998), wird transnationalen Gewerkschaftsverbänden in der mittlerweile umfangreichen Globalisierungs- und Global-Governance-Forschung kaum Beachtung geschenkt.

Der vorliegende Beitrag präsentiert ausgewählte Ergebnisse eines größeren Forschungsprojektes (Platzer/Müller 2009), das sich mit der Frage befasste, wie sich die weitreichenden Veränderungen der globalen politischen Ordnung und die voranschreitende ökonomische Globalisierung seit den 1990er Jahren in den organisationspolitischen Entwicklungen, den Aufgabenstellungen und Handlungsinstrumenten – kurz: in einem Wandel der Funktionsprofile – der derzeit existierenden elf Global Union Federations (GUFs) niedergeschlagen haben.

Diese Fragen wurden mithilfe eines Untersuchungskonzepts bearbeitet, das Anleihen bei politikwissenschaftlichen Konzepten des Regierens in Mehrebenensystemen nimmt (Scharpf 2000: 11ff). Die dort für die Staatenpolitik entwickelten Kategorien bilden den Referenzrahmen und werden in modifizierter Weise auf die überstaatliche Gewerkschaftszusammenarbeit übertragen.

Funktionsprofile transnationaler Gewerkschaftsverbände: ein analytisches Raster

Durch die gesamte Geschichte des gewerkschaftlichen Internationalismus zieht sich die Frage, welchen Status die transnationalen Gewerkschaftsverbände als »Akteure« haben bzw. haben sollten. Vor diesem vielschichtigen Debattenhintergrund wurde ein Analyseraster entwickelt, das darauf zielt, real vorfindbare bzw. potenziell mögliche Funktionsprofile der transnationalen Gewerkschaftsverbände mithilfe eines Stufen-

Tabelle 1:
Funktionsprofile transnationaler Gewerkschaften

<i>Funktionsprofil</i>	<i>Modus und Reichweite transnationaler Problembearbeitung</i>
Supranationaler Verband	Hierarchische Steuerung Umfassende Kompetenzen und Mandatierung
Steuerungsverbund	Festlegung verbindlicher Entscheidungen Standardisierung operativer Ziele (z. B. tarif-/unternehmenspolitische Koordinierungsregeln) Fallweise sowie thematisch und zeitlich begrenztes Mandat für transnationale Verhandlungen Festlegung von Mechanismen zur Implementierung und Überwachung von Entscheidungen Herstellung von Verbindlichkeit und verbandsinterner Transparenz
Koordinierungsplattform	Aushandlung unverbindlicher Entscheidungen Geregelte und strukturierte Abstimmung über gemeinsame Positionen Standardisierung operativer Ziele (z. B. Mustervereinbarungen) Positionsabstimmung mit »weicher« Orientierungsfunktion für Mitgliedsverbände
Forum	Geregelter Informationsaustausch Kontinuierliche Positionsabstimmung und -vermittlung Verständigungsorientierte Annäherung
Informationsdienstleister	Informationsaustausch Partielle bzw. thematisch begrenzte Kooperation und Positionsabstimmung

modells zu kategorisieren (zur Herleitung dieses Modells siehe Platzer/Müller 2009: 44ff; Rüb 2009: 82ff).

Dieses taxonomische Raster kann sowohl zur historischen Kategorisierung der Entwicklung eines Verbandes dienen als auch zum (synchronen) Vergleich der gegenwärtig vorfindbaren Entwicklungsstadien und Funktionsprofile der existierenden Verbände. Das Stufenmodell wird mittels handlungsfeldspezifischer Indikatoren ausdifferenziert. Konkret

Tabelle 2:

Global Union Federations: Organisationsdaten im Überblick

<i>GUFs</i>	<i>Repräsentierte Gesamtmemberschaft</i>	<i>Mitgliedsverbände</i>	<i>Länder</i>	<i>Sekretariats-/ Personal</i>	<i>Regionalbüros</i>
BI Bildungsinternationale	30 Mio.	401	172	Brüssel/ 61 Beschäftigte	4 Regionalbüros: Afrika, Asien/Pazifik, Lateinamerika, Nordamerika/Karibik
IMB Internationaler Metallgewerkschaftsbund	25 Mio.	200	100	Genf/ 42 Beschäftigte	4 Regionalbüros: Südostasien, Südostasien & Pazifik, Lateinamerika & Karibik, Ostafrika & südliches Afrika + 1 Projektbüro in Moskau
ICEM Int. Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- u. Fabrik- arbeitergewerkschaft	20 Mio.	400	112	Brüssel/ 20 Beschäftigte	keine
UNI Dienstleistungsimternationale	20 Mio.	900	140	Niyon/ 106 Beschäftigte	4 Hauptbüros: Europa, Afrika, Amerika, Asien/Pazifik + 10 kleinere Regionalbüros: Russland, Südafrika, Tunesien, Trini- dad & Tobago, USA, Argentinien, Japan, Malaysia, Korea, Australien
IÖD Internationale der Öffent- lichen Dienste	20 Mio.	635	156	Fernex- Voltaire/ 76 Beschäftigte	4 Regionalbüros: Asien/Pazifik, Europa, Afrika & arabi- sche Länder, Interamerika & Karibik

<i>GUFs</i>	<i>Repräsentierte Gesamtmemberschaft</i>	<i>Mitgliedsverbände</i>	<i>Länder</i>	<i>Sekretariats-/Personal</i>	<i>Regionalbüros</i>
BHI Bau- u. Holzarbeiter-Internationale	12 Mio.	350	135	Genf/ 44 Beschäftigte	3 Regionalbüros: Südafrika, Malaysia, Panama
IUL Internat. Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Catering-, Tabak- u. anverwandter Arbeitnehmerverbände	11 Mio.	330	120	Genf/ 65 Beschäftigte	6 Regionalbüros: Afrika, Asien/Pazifik, Karibik, Europa, Lateinamerika, Osteuropa & Mittelasien
ITBLAV Internat. Textil-, Bekleidungs- u. Lederarbeiter-Vereinigung	10 Mio.	217	110	Brüssel/22 Beschäftigte (1)	4 Regionalbüros: Afrika, Gesamtamerika, Asien & Pazifik, Europa
ITF Internat. Transportarbeiter-Föderation	4,5 Mio.	660	148	London/rund 130 Beschäftigte	5 Regionalbüros: Afrika, Asien/Pazifik, gus, Amerika, arabische Welt + Subregionalbüro Neu-Delhi
IAEA Internat. Allianz für Kunst u. Unterhaltung	800 000	300	70	Brüssel/kein eigenständiges Büro	keine
IJF Internat. Journalisten-Föderation	600 000	161	117	Brüssel/22,5 Beschäftigte	3 Regionalbüros: Afrika, Asien/Pazifik, Lateinamerika

Quelle: Eigene Zusammenstellung

kann das z. B. heißen, dass eine Global Union Federation im Handlungsfeld Konzernpolitik Merkmale eines Steuerungsverbundes aufweist, während der gleiche Verband im Handlungsfeld der sektoralen Industriepolitik lediglich als Forum fungiert.

Alle Global Union Federations sind seit den 1990er Jahren geographisch expandiert und in der Zahl ihrer Mitgliedsverbände sowie der repräsentierten Gesamtmitgliedschaft signifikant gewachsen. Tabelle 2 gibt den gegenwärtigen Stand zentraler Organisationsdaten wieder.

Mitgliederwachstum zwischen der »Logik der Repräsentativität« und der »Logik der Ressourcen«

Das Wachstum und der weitreichende Strukturwandel der Mitgliedschaft sind bei allen Verbänden vor allem dem Ende der bipolaren Weltordnung geschuldet. Die Systemtransformation im ehemaligen Ostblock und die Herausbildung staatsunabhängiger Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa und in den postsowjetischen Ländern Zentralasiens führte seit Anfang der 1990er Jahre in mehreren Beitrittswellen zu beträchtlichen Mitgliederzuwächsen.

Alle GUFs konnten zudem neue Mitglieder in Regionen gewinnen, in denen sie zuvor nur schwach vertreten waren. Dazu zählen insbesondere der arabische Raum, der Vordere Orient sowie Zentralafrika. Dieser regionale Erweiterungsprozess ist auf eine globalisierungsbedingte stärkere Einbindung dieser Länder in die Weltwirtschaft und nicht zuletzt auch auf längerfristige Aktivitäten der GUFs zum Aufbau und zur Stärkung gewerkschaftlicher Organisationen in eben diesen Ländern zurückzuführen.

Der allgemeine mitgliedschaftliche Wachstumstrend ist allerdings in den einzelnen Verbänden unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Bandbreite reicht von einem eher begrenzten Zuwachs der repräsentierten Gesamtmitgliedschaft seit den späten 1980er Jahren von gut 300 000 im Falle der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) bis zu fünf Millionen im Falle der Internationalen der Öffentlichen Dienste (IÖD). Während gut zwei Drittel der ITF-Mitglieder (noch immer) aus Gewerkschaften der OECD-Länder stammen, haben sich die regionalen Gewichte bei anderen GUFs, wie etwa der IÖD oder der Internationalen Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Catering-, Tabak- und anverwandter Arbeitnehmerverbände (IUL), im Zuge des Mitglie-

derwachstums stärker verschoben. Dies zeigt allein schon das Wachstum der angeschlossenen Mitgliedsverbände und der Herkunftsländer. Im Falle der IÖD waren es Anfang der 1990er Jahre gut 300 Mitgliedsorganisationen aus rund 100 Ländern; im Jahr 2008 waren es 635 Organisationen aus 156 Ländern. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der der IUL angeschlossenen Verbände von rund 200 auf weit über 300. Die Zahl der Herkunftsländer hat sich von rund 60 auf 120 sogar verdoppelt.

Die geografische Expansion hat dazu geführt, dass die globalen Gewerkschaftsverbände erstmals in ihrer zum Teil über einhundertjährigen Geschichte nunmehr im Wortsinne globale Organisationen mit einer weltumspannenden Mitgliedschaft sind. Die chinesischen Staatsgewerkschaften bleiben allerdings weiterhin ausgeklammert.

Ein weiterer Grund für den Mitgliederzuwachs ist die Überwindung der richtungsgewerkschaftlichen Spaltung im Westen, die im Jahr 2006 mit der Fusion des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) und des Weltverbands der Arbeitnehmer (WVA) zum Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) zum Abschluss kam. Einzelne Global Union Federations, wie beispielsweise der Internationale Metallgewerkschaftsbund (IMB), hatten diesen Prozess bereits vorweggenommen. Sie hatten schon seit längerem auch »christliche« Mitgliedsverbände. Andere GUFs sind, wie die Bau- und Holzarbeiter-Internationale (BHI) im Jahr 2005, unmittelbar aus diesem Prozess der Annäherung zwischen »freien« und »christlichen« Gewerkschaftsinternationalen hervorgegangen.

Schließlich ist auch der Zusammenschluss ehemals eigenständiger internationaler Gewerkschaftsorganisationen zu Multibranchenverbänden als Faktor zu nennen. Dies entspricht einem historischen Langzeittrend, der sich bis in die Gegenwart hinein fortsetzt. Aus der Fusion von Sektorverbänden sind 1994 die IUL, 1995 die Internationale Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitergewerkschaften (ICEM), in 2000 die Dienstleistungsinternationale UNI und in 2001 die Internationale Allianz für Kunst und Unterhaltung (IAEA) hervorgegangen.

Als grundlegende Konsequenz des Mitgliederwachstums ist bei allen GUFs ein neues Spannungsfeld zwischen der »Logik der Repräsentativität und Legitimität« und der »Logik der Ressourcen« entstanden (Croucher und Cotton 2009: 115). Der Mitgliederzuwachs und die geografische Reichweite des Mitgliederkreises stärken die Repräsentativität der Verbände und erhöhen ihre Legitimität als globales Sprachrohr gewerkschaftlicher Brancheninteressen. Mit dem Wegfall der richtungsgewerkschaftlichen Spaltung auf internationaler Ebene wächst den heuti-

gen Global Union Federations zudem eine Monopolstellung in den von ihnen repräsentierten Sektoren zu.

Aber dieser Zuwachs an Repräsentativität geht nicht notwendigerweise mit einer erhöhten faktischen Legitimität einher – weder nach innen gegenüber der eigenen Mitgliedschaft noch nach außen gegenüber den Einflussadressaten. Ein Grund hierfür ist, dass die Mitgliederexpansion zugleich die »Logik der Ressourcen« gravierend verändert hat, und zwar in Richtung einer verschärften strukturellen Unterfinanzierung.

Das Problem knapper Ressourcen beherrscht zwar seit jeher die Tagesordnungen der Global Union Federations, gleichwohl haben die Finanzierungsprobleme durch das Zusammenwirken von zwei Faktoren zugenommen.

Erstens besteht der Zuwachs an Mitgliedern bei allen GUFs mehrheitlich aus Verbänden, die durch finanzielle Schwäche sowie durch programmatisch, organisatorisch und politisch ungefestigte Gewerkschaftsidentitäten gekennzeichnet sind. Deren Beitragsleistungen verhalten sich tendenziell umgekehrt proportional zu den mit dem Mitgliederwachstum steigenden transnationalen Verbandsaufgaben. Dies gilt für die transformierten Staatsgewerkschaften und neu gegründeten Organisationen aus Ländern des ehemaligen Ostblocks (Kohl/Platzer 2004 und 2007) und in noch stärkerem Maße für die neu beigetretenen Mitgliedsorganisationen aus dem afrikanischen, arabischen und zentralasiatischen Raum.

Zweitens sind die Gewerkschaften der OECD-Welt als Hauptbeitragszahler der transnationalen Verbände mehrheitlich mit dem Problem rückläufiger Mitgliederzahlen konfrontiert. Da sich die Beitragsleistungen an die transnationale Föderation zunächst nach der Mitgliederzahl der angeschlossenen Gewerkschaftsorganisationen bemessen, hat dies unmittelbar negative Auswirkungen auf die Finanzausstattung der transnationalen Ebene.

Bei allen GUFs sind die Beitragssysteme nach Länderkategorien und ökonomischen nationalen Indikatoren gestaffelt. Bei einigen, wie etwa der IUL, sind die Beitragsdifferenzen so groß, dass sie offiziell zwischen »representative membership« und »financial membership« unterscheiden. Alle GUFs haben ihre Beitragssysteme in den zurückliegenden Jahren wiederholt angepasst. Die (meist moderaten) Beitragserhöhungen in den vergangenen beiden Dekaden haben die GUFs in ihrer Mehrheit zwar in die Lage versetzt, ihre zentralen Sekretariatsfunktionen aufrechtzuerhalten und teilweise sogar personell auszubauen (wobei vor allem

die Regionalbüros gestärkt wurden). Gleichzeitig wurde ihre operative Politik immer abhängiger von externen Ressourcen. Bei einzelnen GUFs reichen die Finanzmittel verschiedener Geberorganisationen mittlerweile an den Umfang des eigenen mitgliederfinanzierten Etats heran (siehe Croucher/Cotton 2009: 86ff).

Croucher und Cotton (2009: 115) bringen die ambivalente Lage der globalen Gewerkschaftsverbände auf den Punkt: »On the one hand they are politically unified, have high membership, and good levels of engagement with unions. (...) On the other hand they are victims of their own success in bringing in more affiliates since demands increase as resources diminish (...).«

Zunehmende Regionalisierung und Kontinentalisierung

Die GUFs haben auf die geografische Expansion und das Wachstum ihres Mitgliederkreises mit einer Strategie der koordinierten Dezentralisierung und Regionalisierung ihrer Willensbildungsstrukturen, Dienstleistungen und Handlungsansätze reagiert. Dieses organisationspolitische Reaktionsmuster reicht bei einzelnen Verbänden bis in die 1960er Jahre zurück, als die damaligen Internationalen Berufssekretariate ihren weitgehend auf westeuropäische und US-amerikanische Gewerkschaften begrenzten Mitgliederkreis zunächst nach Asien und Lateinamerika und später nach Afrika auszuweiten begannen.

Neu sind bei einer Mehrzahl der Verbände die mittlerweile alle Kontinente umfassenden Repräsentationsstrukturen und eine geografische Tiefenstaffelung, die neben den Kontinenten/Makroregionen und den dort angesiedelten Regionalbüros auch nach Subregionen (Nordafrika, Westafrika etc.) unterscheidet und teilweise auch Länderausschüsse aufweist. Die Dezentralisierungstendenzen kommen in regelmäßigen Regionalkonferenzen, ständigen subregionalen Ausschüssen und im Wachstum des hauptamtlichen Apparates der Regionalbüros zum Ausdruck. Die zentralen Willensbildungsgremien und Entscheidungsstrukturen der Verbände wurden wiederholt angepasst, um eine angemessene regionale Vertretung zu gewährleisten. Statuarisch drückt sich dies etwa in Delegationsschlüsseln aus, die eine »überproportionale« Vertretung der »peripheren Regionen« in Gremien und auf Kongressen ermöglichen.

Die Regionalisierungstendenzen, die in allen globalen Gewerkschaftsverbänden – mit Ausnahme der Chemie-, Energie- und Bergbau-

Föderation (diese vollzog in einer kontroversen Entscheidung eine Rezentralisierung ihrer Verbandstätigkeiten) – zu beobachten sind, spiegeln die mit der geografischen Expansion einhergehende Differenzierung und Pluralisierung der mitgliedschaftlichen Interessen und Bedürfnisse wider. Zugleich sind sie, wie etwa das Beispiel der Transportarbeiter-Föderation zeigt, der Versuch, interregionale Konflikte zu entschärfen. So konnten eskalierende arbeits- und standortpolitische Interessengegensätze im maritimen Sektor zwischen den asiatischen Schwellenländern und den westlichen Industrieländern nur durch die Einrichtung asiatisch-pazifischer Regionalausschüsse und deren stärkere Beteiligung an den zentralen ITF-Lenkungsgremien aufgefangen werden.

Transnationale Problembearbeitung

Mitgliederbezogene Politik

Die Unterstützung von Organisierungsbemühungen nationaler Mitgliedsverbände, die Durchführung von Bildungs- und Schulungsprogrammen, die Organisation von Solidaritätsaktionen und Kampagnen in konkreten Konfliktfällen sowie Informationsdienstleistungen zählen zu den traditionellen Kernaufgaben der GUFs. Mit dem enormen Mitgliederzuwachs aus Entwicklungs-, Transformations- und Schwellenländern und deren hohem Bedarf an Unterstützungsleistungen sind die Herausforderungen bei allen GUFs seit Beginn der 1990er Jahre gewachsen. Aber nur ansatzweise haben sich damit auch deren Funktionsprofile verändert.

Die oben beschriebenen Ressourcenprobleme setzen einer quantitativen Ausweitung und qualitativen Weiterentwicklung der mitgliederbezogenen Aktivitäten auf der transnationalen Verbandsebene relativ enge Grenzen. Bei der Mehrzahl der GUFs werden angestammte Routinen und Praktiken fortgeschrieben. Zu den Innovationen, die die GUF-Arbeit mittlerweile etwas wirksamer gemacht haben, zählt vor allem die systematische Nutzung elektronischer Medien. Diese kommt der internen Kommunikation und den Informationsdienstleistungen an die Mitglieder zugute und erhöht die Kampagnenfähigkeit gegenüber Unternehmen und Regierungen. Mit passwortgeschützten Diskussionsforen auf der Webseite der globalen Verbände, virtuellen Netzwerken und (sub-) regionalen Arbeitsgremien schaffen die GUFs eine erhöhte Interaktions-

dichte unter den Mitgliedsorganisationen. Diese können ihre Anliegen schneller und direkter in die zentrale Planung der GUFs einbringen. Einzelne globale Verbände wurden so zum Ort einer strukturierten Abstimmung gemeinsamer Positionen und operativer Ziele.

Sektorale Interessenpolitik

Zur Beförderung von Arbeitnehmerinteressen stehen den GUFs prinzipiell zwei Handlungsoptionen zur Verfügung:

- ▶ Lobbying gegenüber nationalen Regierungen und internationalen Global-Governance-Institutionen, um politische und ökonomische Rahmenbedingungen zu beeinflussen,
- ▶ Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite auf Unternehmens- und Verbandsebene.

Die formelle Teilnahme an den Beratungs- und Entscheidungsprozessen internationaler Regierungsorganisationen und das informelle Lobbying spielen in jenen Sektoren eine gewichtige Rolle, in denen es um die internationale Vergabe von Finanzmitteln für Bau- und Infrastrukturprojekte geht, sowie dort, wo internationale Regierungsinstanzen mit ihren Regelungen die Interessensphäre eines Verbandes tangieren, wie im Falle der Transportarbeiter-Föderation bei der internationalen Verkehrssicherheit. Besonders stark fällt das politische Lobbying bei der Internationalen der Öffentlichen Dienste (IÖD) ins Gewicht. Die globalen Liberalisierungs- und Privatisierungsschübe der letzten Jahrzehnte haben diese GUF vor gänzlich neue Herausforderungen gestellt. Dabei hat das Handlungsmuster des »Social Movement Unionism« (Moody 1997: 4f) an Bedeutung gewonnen. Wie kaum eine andere GUF sucht die IÖD in systematischer Weise Aktionsbündnisse mit globalisierungskritischen NGOs und macht sich deren Aktionsformen zu eigen.

Was das politische Lobbying betrifft, vermuten skeptische Beobachter, dass im Rahmen der internationalen Gewerkschaftszusammenarbeit »nicht einmal der Minimalkonsens einer Zivilisierung des globalen Kapitalismus (...) über ein bloß rhetorisches Bekenntnis zu sozialen Mindeststandards hinaus national oder transnational mobilisierungsfähig [ist]. Zum einen überdeckt der offizielle IBFG-Konsens über eine WTO-Sozialklausel reale Interessenunterschiede (...). Zum anderen werden innergewerkschaftliche Lernprozesse zwar durch die Niederlagen traditioneller – protektionistischer oder sozialpartnerschaftlicher – Politikansätze angestoßen; sie vollziehen sich aber konfliktorisch und uneinheitlich« (Grevén

2003: 349). Auch die Interessenbündelung der GUFs begnügt sich bei sensiblen standort- und handelspolitischen Fragen vielfach mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Bei eher technischen Normierungs- und Regulierungsfragen gelingt es den globalen Verbänden hingegen, die Mitgliederinteressen so weit zu aggregieren, dass sie kohärente Positionen in die internationalen Entscheidungsprozesse einspeisen und fallweise auch durchsetzen.

Alles in allem verfolgen die GUFs seit den 1990er Jahren – jenseits einer vielfach noch vorhandenen Rhetorik der »Gegenmacht« – Strategien eines »pragmatischen Internationalismus« (Reutter 1996; Müller/Platzer/Rüb 2003). Diese Philosophie sucht konsensuale Verhandlungslösungen und freiwillige Vereinbarungen mit der Arbeitgeberseite und setzt parallel dazu auf eine Politik der kleinen Schritte bei der technischen Standardisierung, um auf diese Weise einen globalen Sockel arbeitspolitischer (Mindest-)Standards und Verhaltensregeln zu etablieren. Dieser pragmatische Internationalismus prägt letztlich auch die Politik jener Verbände, die auf eine kontinuierliche – fallweise auch dezidiert konfliktorientierte – Kampagnenpolitik setzen und sich, wie etwa die Dienstleistungsinternationale UNI, als Kampagnenorganisation begreifen.

Die autonome sektorale Selbstregulierung über den Aufbau von Dialog- und Verhandlungsbeziehungen mit globalen Arbeitgeberverbänden bleibt noch immer auf wenige Ausnahmen beschränkt. Sektorale Rahmenabkommen wurden von der IUL Anfang der 2000er Jahre in der Tabak- und Schokoladenindustrie zur Bekämpfung der Kinderarbeit vereinbart. Darüber hinaus existiert seit Oktober 2008 eine sektorale Vereinbarung zur Anerkennung sozialer Mindeststandards zwischen UNI und sechs der weltweit größten Zeitarbeitsunternehmen, die sich in der CIETT zusammengeschlossen haben.¹ Entsprechende Bemühungen gibt es auch in anderen Sektoren.

Die Bau- und Holzarbeiter-Internationale kann ihre unilateralen Lobby-Aktivitäten mittlerweile auch durch einen belastbaren bilateralen Sozialdialog mit dem internationalen Verband der Bauwirtschaft (CICA) flankieren. Der Arbeitgeberverband ist offen für gemeinsame industriepolitische Initiativen und bereit, arbeitspolitische Fragen zu behandeln.

1. Die International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT) besteht aus 41 nationalen Verbänden von Zeitarbeitsunternehmen und den sieben größten individuellen Zeitarbeitsunternehmen, von denen sechs die Vereinbarung zu sozialen Minimumstandards und der Etablierung eines sozialen Dialogs mit UNI unterzeichneten.

Er verfügt zudem über einen weltregionalen Unterbau, der Voraussetzungen für gemeinsame regional-dezentrale Initiativen schafft.

Hingegen scheiterten mehrjährige Verhandlungsvorstöße der ICEM, ein globales Rahmenabkommen über soziale Mindeststandards mit dem internationalen Verband der Chemiewirtschaft zu schließen, kurz vor einem erfolgreichen Abschluss am innerverbandlichen Widerstand US-amerikanischer Arbeitgeber.

Soweit der sektorale Sozialdialog der GUFs Resultate hervorbringt, bewegen sich diese auf der Ebene gemeinsamer Erklärungen, die in ersten Fällen in Rahmenabkommen in der Qualität von »Codes of Conduct« münden. Einen Sonderfall bildet die Seeschifffahrt, wo es der Transportarbeiter-Föderation (ITF) gelungen ist, mit dem International Maritime Employers' Committee einen internationalen Lohntarifvertrag abzuschließen. Die Einhaltung des Tarifvertrags wird über ein weltweites Netzwerk von ITF-Hafeninspektoren sichergestellt, die die internationalen Tarifnormen auf Schiffen unter Gelegenheitsflagge kontrollieren und im Verbund mit örtlichen Gewerkschaften gegebenenfalls durch Kampfmaßnahmen durchsetzen.

Konzernpolitik

Vor dem Hintergrund der asymmetrischen Global-Governance-Architektur zwischen den marktschaffenden und marktkorrigierenden Steuerungsaktivitäten der internationalen Regierungsorganisationen und den begrenzten Möglichkeiten, mit sektoralen Arbeitgeberverbänden zu Vereinbarungen zu gelangen, hat bei nahezu allen GUFs das Handlungsfeld der Konzernpolitik ein besonderes Gewicht gewonnen. Innerhalb der Konzerne haben die Internationalisierung der Wertschöpfung, der konzerninterne Handel und die konzerninterne Standortkonkurrenz gewaltig zugenommen und erhöhten transnationalen Informations-, Kooperations- und Koordinierungsbedarf der Gewerkschaften hervorgerufen (Müller/Platzer/Rüb 2004: 60). Die globalen Gewerkschaftsverbände reagierten mit der Entwicklung gewerkschaftlicher Netzwerke und dem Abschluss Internationaler Rahmenvereinbarungen.

Transnationale gewerkschaftliche Netzwerke sind Strukturen gewerkschaftlicher Selbsthilfe ohne staatlich-institutionelle Absicherung oder Ressourcenzuführung. Sie wurden von den globalen Gewerkschaftsverbänden in unterschiedlicher Zahl und Intensität eingerichtet. Unter dem Vorbehalt einer lückenhaften Datenlage ist beim Internationalen Metall-

gewerkschaftsbund von etwa 35 formal eingerichteten Weltkonzernausschüssen auszugehen; bei der ICEM von transnationalen Netzwerkaktivitäten in etwa zehn Konzernen und bei der Dienstleistungsinternationalen von etwa 15 globalen und mindestens ebenso vielen regionalen Gewerkschaftsallianzen, letztere mit Schwerpunkt Lateinamerika. Bei allen anderen GUFs liegt die Zahl der transnationalen konzernbezogenen Netzwerke im einstelligen Bereich.

Die Netzwerke erweitern den organisatorischen Unterbau der GUFs um konzernbezogene Strukturen der innerverbandlichen Kommunikation und Koordination. Diese Infrastruktur ist aber weder flächendeckend noch in den Kompetenzausstattungen und Entscheidungsstrukturen der GUFs formal verankert, weswegen Netzwerke bislang nur – als politisches Projekt unterstützungswilliger und -fähiger Mitgliedsorganisationen – in ausgewählten Konzernen gebildet werden.

Die genuinen Aufgaben der GUF-Sekretariate bestehen darin, den transnationalen gewerkschaftlichen Netzwerken einen Organisationsrahmen, Expertise und logistische Unterstützung bereitzustellen. Insgesamt bleibt der globale Verband vom Engagement und den Ressourcen der Netzwerkbeteiligten auf dezentraler Ebene abhängig. Angesichts der strukturellen Finanzierungsprobleme ist auch nicht damit zu rechnen, dass die GUFs diesen Arbeitsbereich ausbauen werden.

Dennoch ist es den globalen Gewerkschaftsverbänden in einigen Fällen gelungen, die Einrichtung gewerkschaftlicher Informations- und Dialoggremien auf globaler Konzernebene mit dem Management zu vereinbaren und dadurch institutionalisierte konzernbezogene Vernetzungsstrukturen zu schaffen.²

Das bedeutendste und dynamischste neue Handlungsinstrument der globalen Gewerkschaftsverbände stellen die Internationalen Rahmenvereinbarungen dar, die sie seit Mitte der 1990er Jahre mit transnationalen Unternehmen abschließen. Die Gewerkschaften griffen bei der Entwicklung dieses Handlungsansatzes den »Corporate-Social-Responsibility«-Diskurs auf und forderten von den Unternehmen ein, ihre soziale Verantwortung dadurch glaubhaft unter Beweis zu stellen, dass sie mit den Gewerkschaften Vereinbarungen zur Sicherung globaler sozialer Min-

2. Einer der wenigen aufgearbeiteten Fälle ist die Firma SKF, wo es dem IMB gelungen ist, das bestehende globale gewerkschaftliche Netzwerk, den sogenannten Weltkonzernausschuss, auf Grundlage einer Vereinbarung mit der SKF-Leitung in ein institutionalisiertes Informations- und Dialoggremium, den sogenannten SKF-Weltrat, zu überführen (Müller/Rüb 2002).

deststandards abschließen. Die GUFs drängen darauf, dass die Vereinbarungen bestimmte Mindestanforderungen wie weltweite Gültigkeit, IAO-Kernarbeitsnormen³, Zuliefererklausel und Umsetzungsvorschriften erfüllen. Sie erkennen sie nur dann als Internationale Rahmenvereinbarungen an, wenn sie von oder im Namen von GUFs unterschrieben wurden.

Das Potenzial globaler Vereinbarungen zur sozialen Mindeststandardisierung ist sicher noch nicht ausgeschöpft. Aber es ist festzustellen, dass eine effektive Implementierung und Überwachung an gewerkschaftliche Ressourcengrenzen stößt. Internationale Rahmenvereinbarungen sind notwendigerweise ein »weiches«, primär normsetzendes Instrument und kein Mittel zur Bearbeitung von Globalisierungsproblemen. Unter günstigen Bedingungen können sie aber auch eine grenzübergreifende Vernetzung von Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften und damit eine transnationale Strukturbildung befördern sowie Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte in Entwicklungs- und Schwellenländern stärken.

Die westeuropäische Konzentration der Mutterunternehmen, in denen Rahmenabkommen abgeschlossen werden konnten, zeigt, dass der Erfolg dieses voluntaristischen Politikansatzes weniger auf einer transnationalen Mobilisierungs- und Kampagnenfähigkeit der globalen Gewerkschaften als vielmehr auf unternehmensspezifischen Bedingungskonstellationen und Arbeitsbeziehungskulturen basiert. Dazu zählen die Fähigkeit nationaler Gewerkschaften und Belegschaftsvertretungen zur Verhandlungsführung und das Interesse des Konzernmanagements, diese Abkommen als (ergänzenden) Teil ihrer »Corporate Social Responsibility«-Strategien zu nutzen.

Dennoch ist die von nahezu allen GUFs betriebene Politik Internationaler Rahmenvereinbarungen als bedeutende Funktionsausweitung zu werten. Nach außen erkennen die Unternehmen mit dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung die globalen Gewerkschaftsverbände offiziell als Dialog- und Verhandlungspartner an. Zugleich profilieren sich die GUFs als Global-Governance-Akteure bei der Setzung von Arbeitsnormen. Nach innen wird die Position der transnationalen Verbandsebene als Ort der Vereinbarung von Zielen, Standards und Verfahren gestärkt. Ihre Sekretariate werden als Informationsdienstleister, als (Mit-)Verhandler und (Mit-)Unterzeichner der Vereinbarungen sowie fallweise

3. Beseitigung der Kinderarbeit, Abschaffung der Zwangsarbeit, Beseitigung jedweder Form von Diskriminierung sowie Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen.

auch als Konfliktmoderator zwischen Unternehmensleitungen und Verbandsmitgliedern aufgewertet.

Die Funktionsprofile bleiben hinter den Herausforderungen zurück

Wenn wir auf das eingangs vorgestellte Analyseraster der abgestuften Funktionsprofile von globalen Gewerkschaftsverbänden zurückgreifen, ergeben sich folgende generelle Befunde.

Uneinheitlichkeit: Die Funktionsprofile variieren bei allen transnationalen Verbänden sowohl nach Themen- und Handlungsfeldern als auch auf der Zeitachse. Daraus folgt: Keine GUF lässt sich als Gesamtorganisation einem der Funktionstypen zuordnen und keine GUF weist als Gesamtorganisation eine einheitliche oder gar qualitativ intensivierte Entwicklungsrichtung entlang dem Stufenmodell transnationaler Gewerkschaftsföderationen auf.

Koordinierungsplattform in technischen Fragen: Die GUFs fungieren in jenen Themenfeldern, bei denen es eher um technische Normierungen geht, als politische Ebene einer verbindlichen zwischenverbandlichen Handlungskoordination von Zielen, Standards und Instrumenten.

Forumsfunktion im Bereich sektoraler Interessenpolitik: Im Handlungsfeld der sektoralen Interessenpolitik verharren die globalen Abstimmungsprozesse auf dem Niveau eines intensivierten Informationsaustauschs. Seit den 1990er Jahren hat sich hier wenig geändert. Die transnationalen Verbände erfüllen mehrheitlich die Funktionen von Foren für den Informationsaustausch und bestenfalls eine verständigungsorientierte Annäherung. In Teilbereichen erfüllen sie Funktionen einer Koordinierungsplattform, die der Verhaltensabstimmung und partiellen Aushandlung von Entscheidungen dient, wobei die gemeinsame Umsetzung in den jeweiligen nationalen Handlungsarenen freilich dem Goodwill der Mitgliedsverbände obliegt. Die Globalisierungsdynamik hat im Handlungsfeld der sektoralen Arbeitnehmerinteressenpolitik insgesamt zu keiner qualitativen Erweiterung des Funktionsprofils transnationaler Gewerkschaftsverbände geführt. Eine Ausnahme bildet der ITF im Bereich der Handels-Schifffahrt. Er ist in die Rolle eines transnationalen Steuerungsverbundes hineingewachsen, der bei der Festlegung und Durchsetzung tarifpolitischer Ziele sogar in Ansätzen eine hierarchische Steuerungsqualität gegenüber seinen Mitgliedsverbänden besitzt.

Entwicklung zum Steuerungsverbund in der Konzernpolitik – mit starken Abstrichen: Die Konzernpolitik hat sich bei einer Mehrzahl der GUFs zu einem Handlungsfeld entwickelt, in welchem sie ihre Profile stärken konnten und mittlerweile Funktionen einer Koordinierungsplattform erfüllen. Einzelne Verbände (Metall, Lebensmittel und Landwirtschaft, Chemie, Energie und Bergbau, Bau, Dienstleistungen) haben sich darüber hinaus in die Richtung eines Steuerungsverbundes entwickelt, der »verbindliche« Verhandlungsverfahren vereinbart.

Bemerkenswert ist nicht nur eine allgemeine Tendenz hin zu einer transnationalen Intensivierung der konzernbezogenen Aktivitäten, sondern auch ein gewisser Gleichklang in den von den GUFs entwickelten Verfahren und Instrumenten. Dies lässt auf wechselseitige Lernprozesse bzw. die Nachahmung von bewährten Praktiken schließen (einzelne GUFs gehen als Pioniere voran, andere folgen nach).

Die Entwicklungstendenz hin zum Funktionstypus eines Steuerungsverbunds im Bereich der Konzernpolitik relativiert sich allerdings in zweierlei Hinsicht: Die Festlegungen zu einem »verpflichtenden« gemeinsamen Vorgehen bei der Verhandlung von Normen und Strukturen in transnationalen Konzernen sind formaler Natur; das heißt, die transnationale Steuerungslogik basiert auf »Mustervereinbarungen«, die im Rahmen der GUFs beschlossen wurden sowie auf bestimmten Verfahrensregeln (Unterzeichnung bzw. Mitunterzeichnung der Vereinbarungen durch den Vorsitzenden bzw. Generalsekretär der jeweiligen GUF). In der Praxis werden diese inhaltlichen und verfahrensbezogenen Standards nicht durchgehend eingehalten, sei es aufgrund (unvermeidlicher) inhaltlicher Verhandlungskompromisse auf Unternehmensebene, die unterhalb der verbandlichen Standards liegen können, sei es aufgrund eines Vorgehens der verhandelnden betrieblichen und lokalen Gewerkschafter, die den transnationalen Verband (repräsentiert durch das Sekretariat) außen vor lassen. Des Weiteren zeigt die bisherige Entwicklung, dass zahlreiche Mitgliedsbünde die im Rahmen des transnationalen Verbandes beschlossene, mithin »verbindliche« Verpflichtung, konzernbezogene Vereinbarungen anzustreben, aufgrund fehlender Machtressourcen nicht einlösen können. Hinzu kommt, dass ein Teil der Mitgliedsverbände, wie die Mehrheit der US-amerikanischen Gewerkschaften, sich den Ansatz nicht zu eigen macht.

Literatur

- Beck, U. (2000): »Freiheit statt Kapitalismus. Ein Gespräch mit Ulrich Beck und Richard Sennett«, in *Die Zeit* Nr. 15 (6.4.2000).
- Croucher, R. und E. Cotton (2009): *Global Unions, Global Business. Global Union Federations and International Business*. London: Middlesex University Press.
- Greven, T. (2003): »Gewerkschaften in der Globalisierung. Die Herausforderung transnationaler Gewerkschaftspolitik«, in A. Scharenberg und O. Schmidtke (Hrsg.): *Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kohl, H. und H.-W. Platzer (2004): *Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kohl, H. und H.-W. Platzer (2007): »West-East Trade Union Cooperation and Integration in the New Europe: Barriers, Challenges, Opportunities«, in O. Jacobi et al. (Hrsg.): *Social Embedding and the Integration of Markets. An Opportunity for Transnational Trade Union Action or an Impossible Task*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung: 193–215.
- Moody, K. (1997): *Workers in a Lean World. Unions in the International Economy*. London/New York: Verso.
- Müller, T., H.-W. Platzer und S. Rüb (2003): »Globalisierung und gewerkschaftliche Internationalisierung – Zur Politik der Global Union Federations«, in *WSI-Mitteilungen* 56 (11): 666–672.
- Müller, T., H.-W. Platzer und S. Rüb (2004): *Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Müller, T. und S. Rüb (2002): »Volkswagen and SKF – Two Routes to World Works Councils«, in *European Works Councils Bulletin* 42: 12–16.
- Platzer, H.-W. und T. Müller (2009): *Die europäischen und globalen Gewerkschaftsverbände – Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik* (unter Mitarbeit von S. Rüb, M. Helmer und T. Oettgen) Berlin: Edition Sigma.
- Reutter, W. (1996): »Internationale Berufssekretariate. Organisationsstrukturen und Politik gegenüber Multinationalen Konzernen«, in *WSI-Mitteilungen* 9: 584–592.
- Rüb, S. (2009): *Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall*. Berlin: Edition Sigma.
- Scharpf, F.W. (2000): »Notes toward a Theory of Multi-Level-Governance in Europe«, MGIfG-Discussion Paper 00/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.