

Konkurrenz oder Kooperation? Die Zukunft der europäisch-amerikanischen Gewerkschaftsbeziehungen

von Thomas Greven

1. Einleitung

Gewerkschaften müssen im Zeitalter der Globalisierung die Reichweite ihrer Aktivitäten über nationale Grenzen hinaus ausweiten, um zu verhindern, dass Beschäftigte in unterschiedlichen Ländern gegeneinander ausgespielt werden. Die internationale Gewerkschaftskooperation kennt eine lange Geschichte.

Die internationalen Gewerkschaftsorganisationen haben die historischen Spaltungen mit der Gründung des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) 2006 teilweise überwunden (vgl. Traub-Merz/Eckl 2007). Mit der Verankerung von fundamentalen Arbeitnehmerrechten im Welthandel haben sie bereits in den 1990er Jahren einen Vorschlag gemacht, wie eine Abwärtsspirale bezüglich sozialer Standards verhindert werden kann. In der Welthandelsorganisation WTO konnte dies bisher nicht durchgesetzt werden. Vielmehr hat sich die wirtschaftliche Konkurrenz weiter verschärft und zunehmend befinden sich auch die nationalen Regulierungssysteme im Wettbewerb. Das Wettbewerbs(fähigkeits)karussell und die institutionelle Standortkonkurrenz haben für Gewerkschaften einen massiven politischen Einflussverlust zur Folge. Zudem verlieren sie in vielen Ländern Mitglieder und damit weitere Organisationsmacht.

Wie gehen die Gewerkschaften mit diesen Herausforderungen um? In jüngerer Zeit hat insbesondere die US-amerikanisch-europäische Gewerkschaftskooperation eine neue Dynamik entwickelt. Nach einer längeren Phase, in der sich europäische und amerikanische Gewerkschaften kaum austauschten und gemeinsame Mitgliedschaften in internationalen Verbänden eher zur gegenseitigen Abgrenzung von Einflusszonen nutzten, mehren sich die Anzeichen,

dass in globalen Gewerkschaftsstrukturen aber auch in bilateralen Absprachen Kooperation gesucht wird. Ausgangspunkt sind Strategien im Umgang mit transnationalen Unternehmen. Hinzu kommt das Interesse von Gewerkschaften in Europa, beim Kampf gegen Mitgliederschwund von den Organisations- und Kampagnenstrategien der US-Gewerkschaften zu lernen. Diese Entwicklungen sollen in der Folge nachgezeichnet und bewertet werden. Können die institutionellen, kulturellen und politischen Barrieren zwischen den USA und Europa überwunden werden oder verharren die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften in Unverständnis und Konkurrenz?

2. Industrielle Beziehungen: Institutionelle und kulturelle Unterschiede zwischen Europa und den USA

2.1. Korporatistisches Europa

In Kontinentaleuropa haben sich die Gewerkschaften schnell von Berufs- zu klassenzentrierten Organisationen gewandelt, die auf der Basis der allen Arbeitnehmern gemeinsamen Lage agierten und dementsprechend status- und betriebsübergreifende Gewerkschaften herausbilden, in Frankreich und anderen Ländern Richtungsgewerkschaften, in Deutschland und anderen Ländern sogar Einheitsgewerk-

schaften. Als betriebsübergreifende Organisationen sind diese Gewerkschaften auf den Staat angewiesen und wurden oft in korporatistischen Arrangements mit Staat und Unternehmensverbänden institutionell abgesichert und eingebunden. Unternehmensbezogene Mitbestimmungsmodelle, tripartite Entscheidungsgremien und andere Einrichtungen der Sozialpartnerschaft wurden zu prägenden Erscheinungen. Die gewerkschaftliche Organisationsmacht, die der mobilisierbaren Mitgliederbasis entspringt, wurde so durch politisch-institutionelle Macht ergänzt und teilweise ersetzt; es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem, weil der direkte Anreiz zur Gewerkschaftsmitgliedschaft fehlt.

Durch den steigenden globalen Wettbewerbsdruck kommt es aber auch in den korporatistischen Arrangements zu einer tendenziellen Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen, d.h. zentral vereinbarte Tarifregelungen werden aus Wettbewerbsfähigkeits-erwägungen auf Unternehmensebene unterlaufen. Das Vehikel für diese Dezentralisierung sind die Betriebsräte, die in Deutschland und anderen Ländern gesetzlich vorgesehen sind (vgl. Rehder 2006).

2.2. USA: Umkämpfte Anerkennung, Betriebsgewerkschaften und Konfliktorientierung

In den USA machten die Gewerkschaften den Schritt von Berufsgewerkschaften zu klassenbasierten Gewerkschaften nicht, auch wenn seit dem New Deal der 1930er Jahre das Prinzip der berufsübergreifenden Organisation dominant ist. Ein Grund dafür ist, dass das Arbeitsrecht den Betrieb zum Zentrum der industriellen Beziehungen macht. Gewerkschaften in den USA müssen das Kollektivvertretungsrecht für die Beschäftigten einer so genannten „bargaining unit“ erst erringen durch eine geheime Anerkennungswahl bzw., wenn das Unternehmen sich dazu bereit erklärt, durch Zählung von Beitrittserklärungen durch einen neutralen Dritten. Das Vertretungs- und damit Tarifvertragsrecht steht jeweils nur einer Gewerkschaft exklusiv zu und in den meisten Staaten bekommt diese dann von allen Beschäftigten entweder Mitgliedsbeiträge oder zumindest eine Gebühr. Diese Unternehmenszentrierung verstärkte das enge Solidaritätsverständnis und den staatskeptischen Voluntarismus des amerikanischen „business unionism“. Immerhin konnten die US-Gewerkschaften in den prosperierenden Nachkriegsjahrzehnten auf dieser

Basis ohne Trittbrettfahrer und weitgehend ohne Staat einen „privaten Wohlfahrtsstaat“ für ihre Mitglieder und deren Familien verhandeln, mit Krankenversicherungsleistungen in einem Land ohne gesetzliche Krankenversicherung, Arbeitslosenzusatzversicherung und privater Rente. In einigen Branchen konnten „Musterverträge“ durchgesetzt werden.

Seit einigen Jahrzehnten zeigt sich die Kehrseite dieses Systems industrieller Beziehungen: Die meisten Unternehmen bekämpfen mit Hilfe einer milliardenschweren antigewerkschaftlichen Beratungsindustrie die Organisierungsbemühungen, weil ein großer ökonomischer Anreiz besteht, „gewerkschaftsfrei“ zu bleiben. Gewerkschaftliche Aktivisten müssen im Vorfeld von Anerkennungswahlen mit massiven Einschüchterungen und sogar mit Entlassung rechnen. Für die Gewerkschaften besteht umgekehrt ein Anreiz, dort zu organisieren, wo eine hohe Bereitschaft der Beschäftigten zu erkennen ist bzw. die Möglichkeiten der Unternehmen, die Organisierung zu bekämpfen, relativ gering sind. Gewerkschaften konkurrieren also in einigen Branchen, im Extremfall treten sie sogar bei Anerkennungswahlen gegeneinander an. Vor allem der öffentliche Sektor und Teile der Dienstleistungsbranche sind zu umkämpften Feldern gewerkschaftlicher Organisierung geworden. In der Folge haben sich viele Gewerkschaften durch Fusionen und opportunistische Organisierungsbemühungen außerhalb ihres originären Organisationsbereiches zu Mini-Dachverbänden entwickelt, welche schon intern eine erhebliche Vielfalt aufweisen. Die ohnehin institutionell angelegte Fragmentierung ist so nochmals verstärkt worden. Vom Staat haben die amerikanischen Gewerkschaften wenig zu erwarten; auch wenn sie die Demokratische Partei seit dem New Deal beinahe geschlossen unterstützen, verhindern die Blockademöglichkeiten im politischen System eine Arbeitsrechtsreform zugunsten der Gewerkschaften.

Obwohl sich die Systeme industrieller Beziehungen in Europa und den USA stark unterscheiden, ist ihnen im Kontext verschärfter globaler Konkurrenz eines gemein: Die zunehmende Konzentration auf das Unternehmen und damit auf die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens. Diese Gemeinsamkeit erschwert unglücklicherweise die grenzüberschreitende gewerkschaftliche Kooperation.

3. Die wachsende Macht transnationaler Unternehmen erzwingt grenzüberschreitende Kooperation der Gewerkschaften

Die meisten Beschäftigten sind nicht so beweglich wie viele transnational operierende Unternehmen (TNU). Transnationale Konzerne haben eine „Exit-Option“, d. h. wenn sie mit den Bedingungen an einem Produktionsort nicht zufrieden sind, können sie sich von diesem leichter als früher verabschieden (vgl. Greven/Scherrer 2005).

Entsprechend fürchten Gewerkschaften, dass die TNU die immer offeneren Landesgrenzen dazu ausnutzen, einzelne Standorte gegeneinander auszuspielen und durch angedrohte oder tatsächliche Verlagerung von Arbeitsplätzen die Aufgabe tarifpolitischer Errungenschaften zu erpressen. Die Wirkungen dieser Kapitalmobilität betreffen auch die ausschließlich regional oder national tätigen Unternehmen. Zum einen verlieren diese gegenüber den mobileren Unternehmen an Verhandlungsmacht, z. B. als Zulieferer. Zum anderen bewirkt das Machtgefälle zwischen „global players“ und lokalen Akteuren, dass nationalstaatliche Wirtschaftspolitik Wettbewerbsfähigkeit sichern muss. Die Rechte der Beschäftigten können letztlich nur durch globale Regeln geschützt werden, weil die betriebliche oder nationale Durchsetzung hoher Standards droht, zum Nachteil in der internationalen Konkurrenz zu werden. Werden dagegen Standortbündnisse mit Einschnitten zugunsten größerer Konkurrenzfähigkeit vereinbart, kann dies den Eintritt in einen Abwärtswettkampf bei Löhnen und Arbeitsbedingungen und zudem die Prekariisierung derjenigen, die von solchen Bündnissen ausgeschlossen bleiben, bedeuten (vgl. Greven 2006).¹

Das fundamentale gewerkschaftspolitische Dilemma in der marktwirtschaftlichen Konkurrenz, welches nun „globalisiert“ worden ist, erschwert jedoch das gewerkschaftliche Handeln: Mit wem soll eher ein Bündnis geschlossen werden, mit dem Management des „eigenen“ Unternehmens oder mit einer „ausländischen“ Gewerkschaft, die ja vor der gleichen Frage steht? Die grundsätzliche Vorsicht, die Gewerk-

schaften trotz ihres philosophischen Bekenntnisses zur internationalen Solidarität angesichts dieses Dilemmas in den grenzüberschreitenden gewerkschaftlichen Beziehungen walten lassen, ist verständlich, im Kontext der Globalisierung allerdings letztlich eine Einladung an die Unternehmen, verschiedene Standorte gegeneinander auszuspielen.

4. Kooperationserfahrungen bei der Organisation transnationaler Unternehmen

Aufgrund der verschärften internationalen Konkurrenz sind die Beziehungen zwischen Gewerkschaften aus entwickelten und aufholenden Ländern besonders schwierig, doch auch das Verhältnis von Gewerkschaften aus OECD-Ländern ist angespannt, hier haben schließlich die meisten transnational tätigen Unternehmen und vor allem die großen „global players“ ihre Hauptsitze.

Zudem haben die verschiedenen Systeme industrieller Beziehungen zu unterschiedlichen strategischen Akzentuierungen in der transnationalen Politik geführt: Während Gewerkschaften in Europa vor allem auf die Gründung von Euro- und Weltbetriebsräten (EBR und WBR) und auf die Durchsetzung sogenannter Internationaler Rahmenabkommen (gebräuchlich ist die englische Abkürzung IFAs, International Framework Agreements) setzen, haben in jüngerer Zeit einige der seit Jahrzehnten von Krisen geschüttelten US-Gewerkschaften offensive transnationale Kampagnenstrategien entwickelt, die ihre Position gegenüber den transnational operierenden Unternehmen stärken sollen.

4.1. Europäische Betriebsräte und Weltbetriebsräte

Euro- und Weltbetriebsräte sind Erweiterungen traditionell kooperativer Arbeitsbeziehungen im kontinentalen Westeuropa und in Skandinavien bzw. sogar Erweiterungen spezifischer kooperativer Unternehmenskulturen (in England sind die nominellen Regelungen von EBR z.T. besser, aber in der Praxis dominiert die Feindseligkeit des Managements). Sie weisen daher ein hohes Maß an Effektivität bei der

¹ Einige Beobachter führen die Internationalisierung der Unternehmen auf Firmenzusammenschlüsse und Zukäufe zurück. Gegenüber diesen Trends seien wirkliche Verlagerungen von Standorten zu vernachlässigen; diese würden entgegen den Bekundungen von Managern der so genannten „global players“ nämlich auf große organisatorische und kulturelle Schwierigkeiten stoßen – wie im Fall der gescheiterten Fusion von DaimlerChrysler offensichtlich. Damit wäre die Globalisierung von unternehmerischen Aktivitäten womöglich ein Mythos und die Drohung mit der „Exit-Option“ leer. In der Wahrnehmung von Beschäftigten und Gewerkschaften überwiegen vermutlich die Abwanderungsdrohungen und -entscheidungen auch von profitablen Unternehmen wie z.B. der finnischen Nokia, die ein Werk von Deutschland nach Rumänien verlagert.

Bildung stabiler Kommunikationsnetzwerke auf, auch wenn sie nur Informations- und Konsultationsrechte haben, oder im Fall von WBRs nicht einmal diese. Dieser erfolgreichen Institutionalisierung von Strukturen steht aber in der Regel keine gleichermaßen erfolgreiche Ausbildung von Kapazitäten grenzüberschreitenden kollektiven Handelns im Konfliktfall gegenüber, weil hier oft nationale bzw. betriebliche Egoismen über den privilegierten Zugang der Betriebsräte am Hauptsitz des Unternehmens das gemeinsame Handeln untergraben. Eine Ausnahme ist die europaweite Koordination von Aktivitäten und gemeinsamen Verhandlungen über die Vermeidung von Standortschließungen mit General Motors Europa (vgl. Pulignano 2007) – in diesem Fall sind allerdings die Arbeitnehmervertreter am Hauptsitz des Unternehmens in den USA nicht beteiligt, da es keinen GM-Weltbetriebsrat gibt. Die wenigen „Weltbetriebsräte“ sind bisher reine Koordinationsgremien für die Arbeit von Gewerkschaften und Betriebsräten in global agierenden Unternehmen. Die US-Gewerkschaften beteiligen sich bisher kaum an solchen Gremien, was einerseits auf berechtigtes Misstrauen gegenüber kooperativen Arrangements in Unternehmen, welche in den USA gewerkschaftliche Präsenz massiv bekämpfen, zurückgeht, andererseits auch auf das allgemeine Misstrauen gegenüber kooperativen Gremien bei Unternehmen mit Hauptsitz in Europa.

4.2. Internationale Rahmenabkommen

Die von einigen Global Union Federations (GUFs) wie dem Internationalen Metallarbeiterbund (IMB) unter Beteiligung von nationalen Gewerkschaften und z.T. auch Eurobetriebsräten mit Unternehmen verhandelten so genannten Internationalen Rahmenabkommen sind die gewerkschaftliche Variante von „freiwilligen“ Verhaltenskodizes für transnational tätige Unternehmen, mit denen entlang der Wertschöpfungskette Arbeitnehmerrechte durchgesetzt werden sollen (Müller u.a. 2004). Die Verbindlichkeit der vertraglichen Absprachen zwischen Gewerkschaften und Unternehmensleitung über die Einhaltung von Mindeststandards (z.B. Recht auf gewerkschaftliche Organisation aller Konzernteile) ist aber eingeschränkt, weil eine effektive Überwachung (Monitoring) die Ressourcen der GUFs übersteigt. Das Dilemma ist auch, dass dort wo starke lokale Akteure die Einhaltung der IFAs überprüfen könnten, diese kaum gebraucht werden. In einigen Ländern, insbesondere in China, können keine unabhängigen Gewerkschaften gegründet werden, so

dass dort „freiwillige“ Verhaltenskodizes als ein gangbarer Weg erscheinen.

Die größte Beschränkung für die Effektivität der Rahmenabkommen ist letztlich, dass sie bisher fast ausschließlich mit europäischen Unternehmen verhandelt worden sind. Tatsächlich sind sie meist wiederum Ausdruck der transnationalen Erweiterung kooperativer nationaler bzw. europäischer Arbeitsbeziehungen. 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.

US-Gewerkschaften haben sich bislang nicht für IFAs stark gemacht, weil sie die Abkommen angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten für „freiwillige Selbstverpflichtungen“ halten, die ihnen überdies nicht bei der Organisation in den USA helfen; die europäischen Gewerkschaften betonen dagegen die Hilfestellung für Gewerkschaften in aufholenden Ländern. Nicht zuletzt widersetzen sich die amerikanischen Unternehmen stärker jeglichen Vereinbarungen. Beim Rahmenabkommen mit Chiquita sind die USA explizit vom Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen. Allerdings nutzen die US-Gewerkschaften die Rahmenabkommen (wie auch die jüngst verbesserten OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, freiwillige Verhaltenskodizes und Sozialklauseln in Handelsverträgen) als Mobilisierungsinstrumente im Rahmen spezifischer Kampagnen gegen transnationale Unternehmen.

4.3. Strategische Kampagnen

Aufgrund ihrer prekären rechtlichen Situation und zunehmender unternehmerischer Angriffe haben US-Gewerkschaften seit den 1980er Jahren sogenannte „strategische Kampagnen“ 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). Die Anwendung des Konzepts der strategischen Kampagnen schließt seit einiger Zeit regelmäßig eine transnationale Komponente ein, weil immer mehr Unternehmen transnational eingebunden 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 von 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 Kampagne führende Gewerkschaft genutzt werden.

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 vorübergehende Zweckbündnisse, die bei Beendigung der gewerkschaftlichen Kampagne zerfallen. Dies sorgt insbesondere dann für Irritationen, 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. Die Aggressivität transnationaler strategischer Kampagnen hat nicht zufällig vor allem in Ländern mit sozialpartnerschaftlich organisierten industriellen Beziehungen für Irritationen gesorgt, selbstverständlich (und beabsichtigt) bei den Unternehmen, gelegentlich aber auch bei den befreundeten ausländischen Gewerkschaften.

Bisweilen wird von diesen der Vorwurf der „Einbahnstraßen- und Telefonanrufsolidarität“ erhoben, der besagt, dass die Hilfeleistungen stets nur in Richtung USA erfolgen, dass Bündnisse nur taktischer Natur sind und dass die Bitten um Unterstützung häufig zu spät kommen und zu viel erwarten. Zudem werden die US-Kampagnenplaner auch im „Heimatland“ des Unternehmens bzw. in für das Unternehmen wichtigen Ländern selbst aktiv und dies verletzt bisher die Usancen internationaler gewerkschaftlicher Diplomatie. Ein Beispiel sind Aktionen bei Hauptversammlungen deutscher Aktiengesellschaften. Die deutschen Gewerkschaften scheuen dort öffentliche Proteste, die für sie bisher allerdings auch wenig notwendig waren, da sie über die Regelungen zur Mitbestimmung in den Aufsichtsräten vertreten sind.

4.4. Annäherungen in Sicht?

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.

In jüngerer Zeit ist aus zwei Gründen Bewegung in die europäisch-amerikanischen Gewerkschaftsbeziehungen gekommen. Erstens haben einige US-Gewerkschaften erkannt, dass sie in langfristige Beziehungen investieren müssen. Seit einigen Jahren entstehen unternehmens- oder branchenbezogene Netzwerke von Arbeitnehmervertretern wie z.B. im November 2005 der World Integrators Council bei den Paketdienstleistungsunternehmen, diesmal von den Teamsters ohne konkreten Kampagnenanlass angestoßen und bei der International Transport Workers' Federation (ITF), dem zuständigen Branchendachverband (Global Union Federation), angesiedelt. Der Council ist nicht allein auf UPS, sondern auf alle vier großen Dienstleister in der Branche bezogen. Gewerkschaften bei DHL, TNT und FedEx kommen also hinzu. Netzwerke wie dieses sollen die intergewerkschaftliche Kommunikation verbessern und mittelfristig, jedenfalls aus amerikanischer Sicht, im Kontext von transnationalen strategischen Kampagnen Unterstützung und Druck organisieren. Durch letzteren Punkt unterscheiden sie sich zwar stark von den Weltbetriebsräten, die von europäischen Gewerkschaften initiiert werden und vor allem auf eine verbesserte Kommunikation zwischen Arbeitnehmervertretern abzielen, dennoch sind sie ein deutlicher Schritt hin zu verbesserten Beziehungen und größerer Handlungsfähigkeit. Inwieweit diese Entwicklung allerdings dazu führt, dass amerikanische Gewerkschaften auf Anfrage zugunsten anderer Gewerkschaften Druck auf „ihre“ Unternehmen ausüben, wenn sie es könnten, bleibt abzuwarten.

Einen etwas anderen Weg geht die amerikanische Dienstleistungsgewerkschaft Service Employees International Union (SEIU). Mit ihrer Global Organizing Partnerships greift SEIU den zweiten Grund für die neue Dynamik im europäisch-amerikanischen Verhältnis auf: Das angesichts der Erosion der institutionellen Macht europäischer Gewerkschaften und des z.T. dramatischen Mitgliederchwunds gestiegene Interesse an Organizing-Strategien der amerikanischen Gewerkschaften (vgl. Greven 2007).

5. Die importierte Organizing-Debatte: Erfolgsversprechende Strategieübernahme aus den USA oder Fehlgriff für die Lösung der Mitgliederkrise?

Seit bald zwei Jahrzehnten wird eine breite Debatte über die Ursachen schwindenden Einflusses der Arbeiterbewegung geführt. Strukturell orientierte Ansätze sehen die Ursachen in sozialen und ökonomischen Veränderungen, Arbeitsmarktreformen und wachsender Gewerkschaftsfeindlichkeit. Sie tendieren jedoch dazu, Gewerkschaften als „passive Empfänger von Veränderungen in ihrer Umwelt“ (Visser 1994: 84) anstatt als „Architekten ihres eigenen Schicksals“ zu betrachten. Dagegen machen stärker akteursorientierte Ansätze nicht allein äußere Faktoren für den schwindenden Einfluss verantwortlich, sondern sehen diesen auch im Handeln der Arbeitnehmerorganisationen selbst begründet – Gewerkschaften haben eine „strategische Wahl“. Letztere Ansätze sind eng verbunden mit der vorwiegend angelsächsischen Debatte über Gewerkschaftsrevitalisierung, in welcher der Begriff „organizing“ eine zentrale Rolle spielt.

Im angloamerikanischen Sprachgebrauch meint „organizing“ im engeren Sinne zunächst schlicht Mitgliederwerbung, die in den USA allerdings aufgrund der Regelungen zur betriebsbezogenen Anerkennung kollektive Mitgliedergewinnung ist (s.o.). Kritiker des sogenannten „Service Models“ argumentieren, dass die effektive Erbringung von Dienstleistungen für die Mitglieder (vor allem guter Tarifverträge) auf Dauer nur gewährleistet werden kann, wenn die Gewerkschaften wieder über mehr Mitglieder verfügen. Daher müsse die gewerkschaftliche Tätigkeit auf die Organisierung von Mitgliedern, d.h. auf ein „Organizing Model“, ausgerichtet werden.

In einem erweiterten Sinn meint Organizing sehr viel mehr als nur Mitgliederwerbung: Es geht um Aufbau und Aktivierung einer handlungs- und durchsetzungsfähigen gewerkschaftlichen Basis innerhalb und außerhalb der Betriebe. Die mobilisierten Beschäftigten erfahren sich – zumeist im Verlauf konkreter Konflikte, die aus ihrer Sicht wichtig sind – selbst als Gewerkschaft („ownership“). Sie werden, gemeinsam mit den Hauptamtlichen, zu „Problemlösern“ von Konflikten, die sich darüber hinaus aktiv in der Mitgliederwerbung und in der politischen Arbeit engagieren. In diesem erweiterten Verständnis von Organizing verringert sich auch der Kontrast zwischen Organisierung und „Service“, weil insgesamt die Stellvertretungslogik aufgegeben wird (Banks/Metzgar 1993).

Erstaunlich ist, dass auch außerhalb des angelsächsischen Raumes insbesondere das „Organizing Model“ der US-Gewerkschaften aufgegriffen wird, obwohl diese mit insgesamt 12% und nur 8% in der Privatwirtschaft einen der schwächsten Organisationsgrade aller OECD-Länder aufweisen. Strategisch ergibt sich aber für Gewerkschaften, die ihre Macht hauptsächlich aus ihrer institutionellen Einbindung und günstigen rechtlichen Regelungen beziehen, die Herausforderung, auf die gegenwärtige Erosion ihrer rechtlichen und/oder institutionellen Machtquellen (in Deutschland u. a. die Verhinderung des Aufbaus von betrieblicher Mitbestimmung, Austritte von Unternehmen aus Arbeitgeberverbänden oder Rückzug aus der Tarifbindung) adäquate Antworten zu finden. Rechtliche Rahmenbedingungen sind nur schwer zu verändern; Organisierungs-, Mobilisierungs- und Kampagnenfähigkeit sind dagegen Faktoren, die von Gewerkschaften unmittelbar beeinflusst werden können.

In einigen Ländern Europas, u.a. in den Niederlanden, in Polen und in Deutschland, unterstützen entsandte hauptamtliche Organizer der amerikanischen SEIU im Rahmen von deren Global Partnerships die Bemühungen der Gewerkschaften, Organizing einzuführen. Insgesamt ist der Strategietransfer in Großbritannien am weitesten fortgeschritten, welches den USA institutionell und vor allem sprachlich-kulturell am ähnlichsten ist. Doch auch dort ist die Einführung von Organizing umstritten, weil Anpassungsleistungen erforderlich sind und weil die Mobilisierung der Beschäftigten manchen als zu stark „von oben“ kontrolliert erscheint.

Für die „interne Organisierung“ von Betrieben, in denen es bereits eine gewerkschaftliche Präsenz gibt, können einige der zentralen Techniken des Organizing angewendet werden, insbesondere das „mapping“ des Betriebs, d.h. der genauen Bestimmung der einzelnen Arbeitsplätze im Betrieb und die direkte Ansprache der Beschäftigten, auch privat. Allerdings stellt auch die gezielte Ansprache von Beschäftigten für haupt- wie ehrenamtliche Gewerkschafter durchaus eine Herausforderung dar. Ungewohnt, aber ebenfalls anwendbar, ist das „rating“, die Bewertung von Beschäftigten in Bezug auf ihre Einstellung zu Gewerkschaften. Während aber einzelne Techniken recht problemlos übertragbar scheinen, bestehen größere Schwierigkeiten bei der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der amerikanischen Organizing-Strategien auf die Anerkennung.

Am ehesten könnten Betriebsratswahlen als Äquivalent für Anerkennungswahlen gelten, aber gerade die Existenz von Betriebsräten in ihrer institutionellen und kulturellen Komplexität kommt ja in den amerikanischen Vorbildkonzepten nicht vor. Große Berührungssängste aufgrund etablierter sozialpartnerschaftlicher Beziehungen gibt es auch bezüglich des Einsatzes von öffentlichen, in gesellschaftlichen Bündnissen durchgeführten Druckkampagnen. Die Bereitschaft, „schlechte“ Arbeitgeber auch wirtschaftlich zu schädigen oder gar vom Markt zu verdrängen, ist im Gegensatz zu den USA nicht ausgeprägt, weil es systembedingt bisher kaum klar identifizierbare „gewerkschaftsfreie“ Unternehmen gibt. Dennoch hat z.B. die ver.di-Kampagne beim Discounter Lidl das Unternehmen in ein schlechtes Licht gerückt und die Arbeitsbedingungen sind dort leicht verbessert worden.

Es ist eine sinnvolle Anpassung der amerikanischen Konzepte an lokale Umstände, dass z.B. in Deutschland die Mitgliedergewinnung nicht alleiniges Ziel der Organizing-Kampagnen ist, da Mitgliederwerbung über individuelle Ansprache im Betrieb – durch Betriebsräte, Vertrauensleute oder aktive Mitglieder – jederzeit erfolgen kann und nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt kollektiv. Im Vordergrund der ver.di-Kampagnen bei Lidl, im Hamburger Bewachungsgewerbe, bei HWS-Otto und beim Großhändler Vreiksen stehen eher die Durchsetzung von bestehenden oder neuen Tarifverträgen, die Wahl von Betriebsräten sowie die Verbesserung des gewerkschaftlichen Images bei den Beschäftigten – wobei all dies bei der individuellen Ansprache bezüglich einer Mitgliedschaft hilft (vgl. Greven/Schwetz 2008).

Im Gegensatz zu ver.di hat die IG Metall bisher ohne expliziten Bezug zu US-amerikanischen Vorbildern Elemente von Organizing eingeführt. Aufgrund ihrer stärkeren Verankerung in den Betrieben erscheinen der IG Metall die Elemente öffentlichen Drucks in gesellschaftlichen Bündnissen weniger notwendig. Stattdessen werden beteiligungsorientierte Strategien entwickelt, um den Anreiz zur Mitgliedschaft für die Beschäftigten und den Anreiz zur Mitgliederwerbung für die Betriebsräte zu erhöhen (vgl. Rehder 2007).

Insgesamt ist es noch zu früh, die Erfahrungen mit Organizing in Europa zu bewerten. Die Erfolge dürfen nicht auf Ergebnisse bei der Mitgliederwerbung verkürzt werden, sondern müssen die Verbesserung der gewerkschaftlichen Handlungsfähigkeit im Betrieb

berücksichtigen. Dabei ist es wichtig, die Organizing-Strategien unter Berücksichtigung der jeweiligen institutionellen und kulturellen Bedingungen einzuführen, um nicht etablierte Institutionen zu beschädigen.

6. Annäherungen: Konfliktorientierte Mobilisierung und sozialpartnerschaftliche Einbindung

Das Beispiel der Global Organizing Partnerships der SEIU zeigt, dass Gewerkschaften, die in Bereichen ortsgebundener Dienstleistungen agieren, leichter zu grenzüberschreitenden Kooperationen finden können, weil die Beschäftigten nicht direkt miteinander konkurrieren und auch die Abwanderungsdrohungen der Unternehmen weniger glaubwürdig sind. Auch diese Gewerkschaften müssen jedoch Anstrengungen unternehmen, um für die grenzüberschreitende Kooperation gemeinsame Ziele zu entwickeln (vgl. die Beiträge in Bremme et al. 2007).

Gewerkschaften im verarbeitenden Gewerbe sind heute oft gezwungen, defensiv zu agieren und tarifliche Errungenschaften gegen unternehmerische Forderungen zu verteidigen, und sie stehen dabei mit „ihren“ Unternehmen in der direkten internationalen Konkurrenz. Doch auch hier sind Annäherungen dringend notwendig und auch möglich, wie z.B. derzeit bei der Kampagne der amerikanischen United Steelworkers (USW) in ihrer Auseinandersetzung mit der deutschen Continental AG. Deren amerikanische Tochter hatte einseitig und drastisch die Krankenversicherungsleistungen für Rentner reduziert, was für viele Betroffene eine finanzielle Katastrophe bedeutet (vgl. <http://solidaritaetbeiconti.org/>). Hatten in der Vergangenheit die Kampagnenaktivitäten der USW wie z.B. Resolutionsentwürfe bei der Hauptversammlung des Unternehmens und Kooperationen in der deutschen Zivilgesellschaft und Politik für erhebliche Irritationen bei der in Deutschland hauptverantwortlichen IG Bergbau Chemie Energie (IGBCE) ausgelöst, so konnten in der aktuellen Kampagne trotz z.T. weiter bestehendem Dissens bezüglich der geeigneten Strategien Missstimmungen weitgehend vermieden werden. Ein Grund für die größere Bereitschaft der IGBCE, die Kampagne aktiv zu unterstützen, war sicherlich die negative Erfahrung, dass das Unternehmen Standortzusagen für ein Reifenwerk in Hannover nicht eingehalten hatte. Doch die USW hatte sich auch stärker als in der Vergangenheit bemüht, auf die deutschen Bedingungen konstruktiv einzugehen und vor allem die Kontextbedingungen des ei-

genen Handelns den deutschen Gewerkschaftern und Betriebsräten zu erklären.

Wie bei der grenzüberschreitenden Organizing-Kooperation kommt es auch bei gemeinsamen Druckkampagnen darauf an, dass „Brückenbauer“ oder „kulturelle Übersetzer“, die in beiden Kontexten kenntnisreich sind, zwischen den Organisationskulturen und institutionellen Systemen vermitteln. Bisher haben die amerikanischen Gewerkschaften bezüglich der bilateralen Beziehungen stärker in solche Brückenbauer investiert; die europäischen Aktivitäten sind auf Europa und auf die internationalen Gewerkschaftsorganisationen fokussiert.

Letztlich sind Strategien, welche die Organisationsmacht der Gewerkschaften stärken, Voraussetzung für die politische Durchsetzung institutioneller Absicherungen gewerkschaftlicher Tätigkeit. Gewerkschaften sind gut beraten, stets für eine Balance von beiden Elementen zu sorgen und weder über die institutionelle Einbindung die Notwendigkeit von Mobilisierungsfähigkeit zu vergessen, noch den Wert nachhaltiger Institutionen wie der Mitbestimmung gering zu schätzen. Gerade in der Auseinandersetzung mit global tätigen Unternehmen ist die Kombination von kooperativ vereinbarten Rahmenabkommen und der Fähigkeit, diesen mit transnational durchgeführten strategischen Druck- und Organizing-Kampagnen auch Durchsetzung zu verschaffen, geeignet, die gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit so zu erhöhen, dass wieder auf Augenhöhe verhandelt werden kann.

Zum Autor:

Dr. Thomas Greven ist Senior Research Fellow des Instituts für Internationale Politik in Berlin und Dozent an der Sommeruniversität der FU Berlin. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre liegen in den Bereichen Gewerkschaften, industrielle Beziehungen und Globalisierung sowie der Innenpolitik der USA und Kanadas.

Literatur

- Banks, Andy, 1998: Strategische Gewerkschaftskampagnen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Gerhard Gstöttner-Hofer, Wolfgang Greif, Erwin Kaiser, Petra Deutschbauer (Hrsg.), *Mobilisierung und Kampagnenfähigkeit. Impulse für die gewerkschaftliche Interessendurchsetzung*, Wien: Verlag des ÖGB, 51–65.
- Banks, Andy, und Jack Metzgar, 1993: Von der Stellvertreterpolitik zur sozialen Bewegung, in: *Jahrbuch Arbeit und Technik 1993*, Bonn: Dietz, 291–299.
- Bremme, Peter; Ulrike Fürniß, und Ulrich Meinecke (Hrsg.), 2007: *Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften*, Hamburg: VSA.
- Greven, Thomas, 2006: Auf dem Prüfstand. Gewerkschaftliche Strategien zur Regulierung der globalen Konkurrenz, *WSI-Mitteilungen*, 59/1, 10–15.
- Greven, Thomas, 2007: Neue Brücken über den Atlantik? Transnationale Strategien der US-Gewerkschaften, Friedrich-Ebert-Stiftung, Washington, D.C. (Fokus America, No. 5, 2007). (www.fesdc.org/documents/5-2007FokusAmericaGewerkschaftsstrategien.pdf)
- Greven, Thomas, und Christoph Scherrer, 2005: Globalisierung gestalten. Weltökonomie und Sozialstandards, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Greven, Thomas, und Wilfried Schwetz, 2008: Transnationale Lernprozesse – Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Verbreitung gewerkschaftlicher Strategien, *WSI-Mitteilungen*, Vol. 61, Nr. 1 (Januar), 25–30.
- Müller, Torsten; Hans-Wolfgang Platzer, und Stefan Rüb, 2004: Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Pulignano, Valeria, 2007: Going National or European? Local Trade Union Politics Within Transnational Business Contexts in Europe, in: Kate Bronfenbrenner, Hrsg., *Global Unions. Challenging Transnational Capital through Cross-Border Campaigns*, Ithaca, NY: ILR Press, 137–154.
- Rehder, Britta, 2006: Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 35, 227–242.
- Rehder, Britta, 2007: Kampagnenpolitik zwischen Siegen und Los Angeles, in: *Mitbestimmung*, 12, 10–15.
- Traub-Merz, Rudolf, and Eckl, Jürgen, 2007: *International Trade Union Movement: Mergers and Contradictions*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Briefing papers Global Trade Union Program 2007(1).
- Visser, Jelle, 1994: *European Trade Unions. The Transition Year*, in: Richard Hyman, und Anthony Ferner, Hrsg., *New Frontiers in Industrial Relations*, Oxford, Cambridge/MA: Blackwell, 80–107.

**Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program**

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Dr. Rudolf Traub-Merz, Tel: 0228 883-582; e-mail: Rudolf.Traub@fes.de

Julia Müller, Tel. 0228 883-517, e-mail: Julia.Mueller@fes.de