

Globalisierung und internationale industrielle Beziehungen: Multinationale Tarifpolitik in der Handelsschifffahrt

Koch-Baumgarten, Sigrid

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koch-Baumgarten, S. (1998). Globalisierung und internationale industrielle Beziehungen: Multinationale Tarifpolitik in der Handelsschifffahrt. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(4), 413-436. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346381>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Sigrid Koch-Baumgarten*

Globalisierung und internationale industrielle Beziehungen. Multinationale Tarifpolitik in der Handelsschifffahrt**

Seit Maastricht stehen die internationale Herausforderung nationaler Interessenpolitik, die Möglichkeiten und Grenzen einer Internationalisierung der Gewerkschaftsorganisationen und -politik im Zentrum der Gewerkschaftsforschung. Der vorliegende Aufsatz analysiert den Versuch von Seeleuteverbänden, die der Internationalen Transportarbeiter Föderation (ITF) angeschlossen sind, ein System multinationaler industrieller Beziehungen und Kollektivverhandlungen zur Regulierung der Schattenflaggenschifffahrt zu institutionalisieren, welche die nationale Gewerkschaftspolitik in internationale Interdependenzen einbindet. Hier wurden nationale Tarifverhandlungen souveräner Einzelgewerkschaften einer multinationalen Kontrolle unterworfen und zentrale nationalgewerkschaftliche Tätigkeitsfelder in ein System international governance eingebunden. Die Regimebildung setzte in der Internationalen Organisation Machtungleichgewichte zwischen Verbänden kapitalexportierender Industrie- und arbeitskräfteexportierender Schwellenländer und Besonderheiten des Seetransports voraus. Deshalb ist dieses Beispiel eines singulären internationalen Tarifvertragssystems kaum auf andere Industriebranchen übertragbar.

Globalisation and international industrial relations. Multinational collective bargaining in maritime transport

Since Maastricht, research on trade unions has begun to focus on the international challenges to national union policies, examining in this context the opportunities for and restraints on the internationalisation of trade union organisation and activity. The article analyses the attempts of trade unions organised in the International Transport Workers' Federation to establish a multinational system of industrial relations and collective bargaining in flags-of-convenience shipping, a sector which the policies of national trade unions are confronted by international interdependencies. Here, national collective bargaining is integrated into a system of international trade union governance. It recognises the imbalance of power within the ITF between the trade union organisations of industrialised and developing countries as well as the specific conditions in the transport industry. As such it is not transferable to other industries.

* Sigrid Koch-Baumgarten, Dr. phil. habil., geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft, Neuen Geschichte und Philosophie; Wissenschaftliche Assistentin am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin; Veröffentlichungen zu Interessengruppen, nationalen und internationalen Gewerkschaften und zum deutschen Kommunismus.

** Artikel eingegangen: 14.1.1998, revidierte Fassung akzeptiert: 14.7.1998.

1. Einleitung

Globalisierungsprozesse stellen nicht nur eine Herausforderung für nationalstaatliche Souveränität dar. Wenn weltwirtschaftliche Verflechtungen nationale Volkswirtschaften durch externe Entwicklungen verwundbar machen, die sich politischer Steuerung auf der Ebene des Nationalstaats entziehen, dann verlieren auch Nationalgewerkschaften zunehmend an Handlungsfähigkeit in zentralen Politikfeldern, die unter den Druck von Weltmarktkonkurrenz und von internationalen Kapitalbewegungen geraten. Klassische Regulationsmechanismen der Tarifautonomie scheinen genauso zur Disposition zu stehen wie korporatistische Systeme der Interessenvermittlung (vgl. Regini 1994; Crouch/Traxler 1995; Crouch 1993). Auf die Restriktionen für eine prioritär national orientierte Interessenpolitik haben die Verbände bislang allerdings kaum mit einer Internationalisierung ihres Handelns reagiert. Zwar existiert heute ein sektoral, territorial und weltanschaulich ausdifferenziertes System gewerkschaftlicher Internationalen, die jedoch auch nach einhundert Jahren ihrer Existenz ressourcenschwache, kompetenzarme und sowohl gegenüber ihren autonomen Mitgliedsbünden als auch gegenüber Nationalstaaten und Arbeitgebern „ohnmächtige“ Verbandsorganisationen geblieben sind. Und transnationale gewerkschaftliche Kooperation bleibt weitgehend in deklamatorischem Aktionismus, unspektakulärem Informationsaustausch und der Bereitstellung von Dienstleistungen für die nationale Interessenpolitik stecken (vgl. Tudyka/Etty/Sucha 1978: 154-159; Windmüller 1982: 444-449; Windmüller 1995: 45; Rütters 1989: 9-13, 264-66).

Während ein breiter Forschungskonsens über die Notwendigkeit des Ausbaus internationaler gewerkschaftlicher Zusammenarbeit zur Bewältigung der Globalisierungsfolgen besteht, werden die Chancen dafür höchst kontrovers beurteilt. In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der internationalen Beziehungen – und hier insbesondere in der Regimetheorie (Keck 1991; Kohler-Koch 1989: 17-21) – überwiegt die Annahme, daß der zunehmende Souveränitätsverlust *rational handelnde* nationale Akteure, also auch die Gewerkschaften, in den global verflochtenen Politikfeldern zu internationaler Kooperation und Regulierung zwingt. In der *konflikttheoretisch* orientierten Gewerkschaftsforschung wird mit der schon klassischen These vom Integrationsverzug eine ähnlich optimistische Internationalismusperspektive entworfen. Hier garantiert die Existenz eines globalen Kapital-Arbeit-Konfliktes den Prozeß einer nachholenden gewerkschaftlichen Internationalisierung, die der avantgardistischen internationalen Wirtschaftsintegration folgt. Die Erwartungen schwanken zwischen dem minimalistischen Pol der Fixierung internationaler Mindestnormen für nationale Tarifstandards in Musterkollektivverträgen für einzelne Problemfelder mit internationaler Dimension (Lecher/Platzer 1994: 32) bis zum maximalistischen Pol der Ausbildung einer supranationalen Gewerkschaftsmacht und multinationaler zentralhierarchischer Arbeitsbeziehungen (Jacobi 1994: 186; Hoffmann 1996).

Auf der Gegenseite stehen pessimistische Einschätzungen, die eine effektive gewerkschaftliche internationale Zusammenarbeit in das Reich sozialwissenschaftlicher Phantasie verbannen (Keller 1995). Entweder knüpfen sie an die klassische *Ohnmachtsthe*se (Tudyka/Etty/Sucha 1978) an oder reduzieren die Handlungsmög-

lichkeiten von Gewerkschaftsinternationalen auf die Bereitstellung von Dienstleistungen für Nationalbünde (Rütters 1989: 9-11, 264-267; Reutter 1996: 591-592; Windmuller 1982: 444-449; Windmuller 1995: 45). Sie rekurren auf Ergebnisse historischer und empirischer Analysen, die eine Vielzahl von Barrieren für eine internationale Gewerkschaftskooperation herausgearbeitet haben. Darunter fallen etwa nationalgewerkschaftlicher Immobilismus, Konservatismus bzw. Souveränitätsanspruch, Arbeitgeberwiderstände, die Nichtexistenz einer staatlichen Zentralgewalt als Garant einer *institutionalisierten* industriellen Konfliktregulierung und schließlich die strukturell in spezifischen nationalstaatlichen Organisationsumwelten verwurzelte Heterogenität weltweiter Arbeitnehmerorganisationen. Die gravierenden Unterschiede in Organisationsaufbau, Handlungsmacht, Beziehungen zu Arbeitgebern, zum Staat, in weltanschaulichen Orientierungen, Parteibindungen, langfristigen Politikoptionen oder auch nur kurzfristigen tarifpolitischen Zielen begrenzen wirkungsvoll die Herausbildung handlungs- und verpflichtungsfähiger internationaler Akteure (vgl. u.a. Ebbinghaus/Visser 1994; Lecher/Platzer 1994; Rütters 1989; Northrup/Rowan 1979; Rowan/Northrup/O'Brian 1982; Rowan 1980).

Trotz dieser Barrieren gibt es jedoch ein außergewöhnliches und von der Forschung kaum beachtetes¹ Beispiel weitreichender multinationaler gewerkschaftlicher Kooperation, das sich angesichts von Globalisierungsprozessen in einem Segment der Hochseeschifffahrt – im Schattenflaggenssektor – entwickelt hat. Hier wurde von Seeleuteverbänden verschiedener Nationen freiwillig und in einem *permissive context* ohne supranationale Autorität ein gewerkschaftliches Regime² zur kollektivvertraglichen Regulierung eines internationalen und deregulierten Segments der Handelsschifffahrt etabliert, um dessen negative Rückwirkungen auf die nationale Interessenpolitik einzudämmen. Es regelt Tarifkompetenzen, kollektive Mindestnormen, legitime Instrumentarien und institutionalisiert Entscheidungsverfahren in der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF).

Ich möchte an diesem Fallbeispiel³ untersuchen, unter welchen Bedingungen eine transnationale Gewerkschaftszusammenarbeit zur Regulierung von Arbeits- und

¹ Eine Ausnahme bildet die Studie Northrup/Rowan 1983, die jedoch in der Forschung kaum auf Resonanz stieß. Ein Grund für diese langjährige wissenschaftliche Nichtbefassung könnte in der 'Exklusivität' der Handelsschifffahrt – geradezu ein Orchideensektor für die Gewerkschaftsforschung – liegen. Generelle Aussagen werden meist am Beispiel der Metallindustrie oder anderer Produktionsbranchen modelliert.

² Vgl. die klassische Definition (Krasner 1983: 2) von Regimen als „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.“

³ Ich greife dabei auf Ergebnisse meiner Habilitationsschrift an der FU Berlin – Koch-Baumgarten 1996: 324-388 – zurück, die primär Organisationsakten der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF) aus deren Organisationsarchiv im Modern Records Centre (MRC, Bestand MSS 159), University of Warwick, Großbritannien, auswertet.

Beschäftigungsbedingungen zustande kommt und welche Konfliktkonstellationen auf sie zurückwirken. Denn wirtschaftliche Internationalisierungstendenzen erweisen sich als keinesfalls hinreichende Voraussetzung für den Aufbau von Kooperationsbeziehungen. Sie werden auch nicht durch ein *cleavage* Kapital-Arbeit garantiert, wie dies in den meisten Untersuchungen zum Gewerkschaftsinternationalismus in Analogie zur nationalstaatlichen Handlungsebene angenommen wird. Sie gehen davon aus, daß sich ein handlungsfähiger Kollektivakteur auf der Basis homogener Interessen oder normativer Orientierungen (grenzenlose Solidarität) eines ideellen internationalen Gesamtarbeitnehmers ausbildet, die sich aus dem auf die internationale Handlungsebene übersetzten Kapital-Arbeits-Konflikt konstituieren (etwa Piehl 1973; Gottfurcht 1962; Tudyka 1974; Lecher/Platzer 1994; Lecher 1993). Meine empirische Studie zeigt jedoch, daß Kooperation zwischen autonomen und egoistischen Nationalgewerkschaften entsteht, die divergierende nationale Partikularinteressen vertreten, die sich aus inkompatiblen Produktionsniveaus unter den Bedingungen von Weltmarktkonkurrenz und von politischer Anarchie entwickeln. In der Arena internationaler Gewerkschaftspolitik wirkt eine andere zentrale Konfliktlinie, die den Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit überlagert und die Möglichkeiten internationaler Kooperation entscheidend begrenzt: der Interessenkonflikt zwischen Arbeitnehmerverbänden aus Hoch- und Niedrigstandardregionen.

2. Globalisierungsprozesse im Seetransport: Die Entwicklung der Schattenflaggenschifffahrt

Wie auch andere Transport- oder Industriebranchen ist die Seeschifffahrt einerseits nationalstaatlich organisiert. Schiffe auf hoher See sind schwimmende Gebietsteile jener Nationalstaaten, deren Flagge sie tragen und in deren Rechtssysteme sie eingebunden sind. „Echte“ Nationalflotten weisen einen „genuine link“ zwischen Flaggenstaat und Schiffen seiner Handelsflotte auf, d.h., sie befinden sich überwiegend im Besitz nationalen Kapitals, werden in großen Teilen mit nationalen Seeleuten bemannt⁴, operieren von nationalen Häfen, werden zum Transport nationaler Wirtschaftsgüter genutzt, sie unterstehen nationalem Recht (Unternehmens-, Arbeits-, Sozial-, Tarifrecht) und sind in nationale industrielle Beziehungen eingebunden. Sowohl der Nationalstaat als auch die Nationalgewerkschaft sind fähig, Rechts- bzw. Kollektivnormen auf den Schiffen unter ihrer Nationalflagge durchzusetzen und zu kontrollieren.

Neben diesem nationalen Segment der Handelsschifffahrt hat sich mit den sogenannten Schattenflaggen – *flags of convenience* (FOC) – ein internationales, dereguliertes und anfangs gewerkschaftsfreies Segment der Handelsschifffahrt neben den nationalen Handelsflotten seit den Zwischenkriegsjahren etabliert. Darunter sind inter-

⁴ Im nationalen Flaggenrecht werden allerdings sehr unterschiedliche nationale Beschäftigungsreservierungen festgelegt, die zwischen 25 und 75% für Mannschaften und i.d.R. 100% für Kapitäne und Offiziere variieren; vgl. Nuñez-Müller 1994: 137; Boszek 1962: 30-31; Schulte 1962: 115.

nationale offene Register in Entwicklungsländern zu verstehen, die ihre Nationalflagge an internationales Kapital verleihen, um sich eine schnelle Einnahmequelle über die „kommerzielle Verwertung“ staatlicher Souveränität zu verschaffen (Skourtos 1990: 11, 182-183). Schiffe unter diesen „*unechten*“ Flaggen weisen keine Verbindung zu ihren Flaggenstaaten auf; sie sind überwiegend in ausländischem Kapitalbesitz; die Unternehmenssitze befinden sich im Ausland; sie werden mit multinationalen Arbeitskräften bemannt; es werden kaum Steuern erhoben. Sie operieren global, häufig ohne einmal einen Hafen ihres Flaggenstaates anzulaufen; es bestehen erhebliche Defizite im Seerecht (insbesondere Arbeits- und Sozialrecht) und der Flaggenstaat kann (oder will) seine Souveränitätsrechte auf Schiffen seiner Flotte nicht garantieren. Selbst wenn Gesetze existieren, wird ihre Einhaltung weder kontrolliert noch durchgesetzt. Schließlich fehlen kollektive Arbeitsnormen bzw. Gewerkschaften, die sie implementieren und kontrollieren könnten (vgl. den neueren Überblick über FOC-Definitionen bei Nuñez-Müller 1994: 48-49).

Schattenflaggen sind insofern freien – deregulierten und internationalen – Produktionszonen vergleichbar. Genutzt werden sie von internationalem Reederkapital insbesondere der Hochstandardregionen, die ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit dadurch sichern, daß sie mit einem Flaggenwechsel nationalem Recht (Steuern, Sozialleistungen) und kollektiven Lohnstandards entfliehen, um international die kostengünstigsten Produktionsfaktoren kombinieren zu können. Zentrales Motiv für einen Flaggenwechsel – der maritimen Form von Produktionsverlagerungen – ist die Steuer- und Lohnkostenreduktion. Anstelle teurer nationaler Arbeitskraft werden billige Matrosen aus Niedriglohnregionen – in den 50er Jahren Europa; heute Südostasien und Osteuropa – auf einem internationalen Arbeitsmarkt angeheuert⁵.

In den Nachkriegsjahren blieben Flaggenwechsel insbesondere auf die USA konzentriert⁶. Der FOC-Sektor stellte eher ein Randphänomen in der Handelsschifffahrt dar. Schnell jedoch erfolgte eine beispiellose Expansion der Schattenflaggen: Unter Wettbewerbsdruck der FOC-Transporte transferieren seit den 70er Jahren auch Reeder aus Europa, Japan, Australien und Israel ihre Schiffe auf Internationale Offene Register. 1972 beispielsweise fuhren erst 5% deutscher Schiffe unter Schattenflaggen; Ende der 80er Jahre lag die Ausflaggungsquote bei 59%, in den USA bei 56,

⁵ In den 50er Jahren etwa variierten die monatlichen Lohnkosten eines Schiffes gleicher Größe zwischen 29.400 US-Dollars in den USA, 10.300 in Skandinavien und 5.500/6.400 US-Dollars in Großbritannien – trotz der wesentlich geringeren Mannschaftsstärke (48 statt 80) auf US-Schiffen (Cafruny 1987: 94). In den 80er Jahren lagen die Kosten für eine asiatische Crew bei weniger als 30% einer US-amerikanischen Mannschaft (Lee/Naya 1988: 109). Auf deutschen Schiffen reduzieren sich die Personalkosten bei einer FOC-Registrierung um ein Drittel bis zur Hälfte (Basedow 1990: 79-80).

⁶ Auch die Gründung der FOC-Institution geht auf die USA zurück. Die ersten Internationalen Offenen Register wurden auf Initiative US-amerikanischer Multinationaler Konzerne im Interesse einer Reduktion ihrer Transportkosten Anfang der 20er Jahre in Honduras, Panama und Costa Rica eingerichtet (Stopford 1988: 158ff; Boszek 1962: 10ff; 26ff). Danach standen sie unter der politischen Protektion der US-Regierung, die sie international gegen Widerstände der Europäer verteidigte (Cafruny 1987: 99f.).

in Japan bei 41% (Drobnig 1990: 34). Der Anteil der Schattenflaggen an der Welt-handelsflotte stieg von 1,2% 1939/45 über 4,9% in 1950 und 18,1% in 1970 auf 41,8% in 1992 (Biebig/Althof/Wagener 1994: 38; Metaxas 1985: 18).

Mit der Nachfrage erweiterten sich auch sukzessive die Anbieter von Bequemlichkeitsflaggen: den Anfang machten Panama, Liberia, Honduras und Costa-Rica – heute zählt die ITF auch Antigua und Barbuda, die Bahamas, Bermuda, Burma, die Kanarischen, die Cayman- und die Cook-Inseln, Gibraltar, Libanon, Malta, die Marshall-Inseln, Mauritius, Niederländische Antillen, St. Vincent, Sri Lanka, Tuvalu, Vanuatu, Zypern zu den Schattenflaggen (ITF-Seeleute-Bulletin, 1993: 4). Außerdem kam es in den 80er Jahren zu einer regelrechten Gründungswelle von deregulierten Zweit- oder Offshore-Registern in den klassischen europäischen Schiffahrtsländern selbst, die eine Mischform aus FOC und Nationalregistern darstellen. Sie bieten nationalen Reedern zur Sicherung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit einerseits Steuererleichterungen und vor allem die Möglichkeit der Außerkraftsetzung nationalen Tarif- und Arbeitsrechts: Sie erlauben die Beschäftigung von auf dem internationalen Arbeitsmarkt rekrutierten Matrosen auf der Basis deren heimatlicher Heuerniveaus (Däubler 1988: 9-11; Drobnig 1990: 60-62) und wurden gegen partiell erbitterte Gewerkschaftswiderstände (ebda: 37, 58; Biebig/Althof/Wagener 1994: 40) eingerichtet. Falls sie zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit *nationalen* Kapitals genutzt werden und gewerkschaftlich anerkannte Kollektivstandards garantieren, stoßen sie auch auf Akzeptanz der Verbände. Andernfalls werden sie insgesamt (wie etwa das deutsche Zweitregister GIS) oder einzelne Schiffe im Besitz ausländischer Reeder als Schattenflaggen klassifiziert.

Angewachsen ist gleichzeitig auch das Angebot 'billiger' Arbeitskräfte auf einem internationalen maritimen Arbeitsmarkt. In den 40er, 50er und 60er Jahren rekrutierten FOC-Reeder ihre Arbeitskräfte in Europa (Cafruny 1987: 94, 106) – etwa unter den (unorganisierten) Seeleuten Großbritanniens, Griechenlands. Seit den 70er Jahren bieten asiatische Schwellenländer gering qualifizierte, aber billige Matrosen über Heueragenturen (ITF-Seeleute-Bulletin 1986: 3) weltweit an. Laut einer Statistik des Internationalen Reederverbandes verteilten sich 1991 0,5 Mio auf Schattenflaggen beschäftigte Seeleute auf 19 Nationen; ihr überwiegender Teil stammt aus Südostasien, partiell auch aus (ehemaligen) staatssozialistischen Ländern: 38% kommen von den Philippinen, 16% aus Indonesien, 10% aus Indien, 8 bzw. 6% aus Korea und Taiwan. Aus China und Burma 3 und 4%, aus Polen immerhin 1,4% (ITF-Seeleute-Bulletin 6/1991: 12).

Insgesamt also hat sich eine weitgehende Internationalisierung und Deregulierung der Handelsschifffahrt durchgesetzt, die einer Erosion nationaler Handelsflotten und nationaler Arbeitsmärkte gleichkommt.

3. Rückwirkungen für die nationale Gewerkschaftspolitik

Der Siegeszug der Schattenflaggen zeigte einschneidende Konsequenzen für Arbeitnehmer und ihre Interessenorganisationen in den Nationalstaaten, die allerdings

in kapitalexportierenden Hochstandard- und arbeitskräfteexportierenden Niedrigstandardregionen erheblich unterschiedlich ausfallen.

1. haben Flaggenwechsel in den kapitalexportierenden Nationen zu einem sukzessiven Beschäftigungsabbau geführt. Auf einem multinationalen Arbeitsmarkt verloren insbesondere unqualifizierte Seeleute der Hochstandardnationen (zuerst aus den USA, dann aus Westeuropa) ohne komparative Qualifikationsvorteile (Basedow 1990: 110) ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den wesentlich 'billigeren' Matrosen aus Niedriglohnregionen (anfangs Westeuropa, heute Asien bzw. Osteuropa). Gleichzeitig entstanden hier jedoch Beschäftigungsmöglichkeiten für Seeleute aufgrund ihrer komparativen Lohnkostenvorteile.
2. hat der Rückgang der Seeleutebeschäftigung zu partiell existenzbedrohenden Mitgliedereinbrüchen in den Gewerkschaften der kapitalexportierenden Länder und damit auch zu einer Erosion gewerkschaftlicher Handlungsmacht geführt⁷. Dem Abbau gewerkschaftlicher Organisationsmacht in den klassischen Schifffahrtsnationen lief der Auf- und Ausbau von gewerkschaftlichen Organisationen (Mitgliedergewinne) infolge der Expansion der Seeleutebeschäftigung in den neuen maritimen Ländern parallel. 1993 beispielsweise waren aus den Ländern Südostasiens, die einen großen Teil der FOC-Mannschaften stellen, der ITF 138.000 Seeleute angeschlossen.
3. gerieten die gewerkschaftlichen Repräsentationsrechte und die Reichweite tarifvertraglicher Regulierungen in den Ländern des Flaggenwechsels unter Druck. Die FOC-Register und neuerdings die Zweitregister mit der Einführung der Parteienautonomie (Däubler 1988: 9-11; Drobnig 1990: 60-62; Basedow 1990: 81-83; Wolfrum 1990: 133) bieten den Reedern bei der Beschäftigung multinationaler Crews die Möglichkeit, sich der nationalen Tarifgebundenheit und dem Kompetenzbereich nationaler Gewerkschaften zu entziehen. Sie gelangen damit jedoch nur selten in einen gewerkschaftsfreien Raum, meist in den Kompetenzbereich einer anderen Nationalgewerkschaft (entsprechend der Nationalität der Mannschaften) und den Geltungsbereich anderer Kollektivnormen. Der Verlust von Repräsentationsrechten ist auf der anderen Seite ein Gewinn von Vertretungsrechten für Verbände der arbeitskräfteexportierenden Niedrigstandardländer.
4. engte der Wettbewerbsdruck der FOC-Unternehmen auf die nationalen Handelsflotten die Verteilungsspielräume in den nationalen industriellen Beziehungen der Hochstandardregionen ein. Sie „defined the upper limits of labor costs“ und „held wages in check and limited national and intergovernmental attempts to

⁷ Für die USA in den 50er und 60er Jahren vgl. Cafruny 1987: 96; für Europa, das seit den 70er Jahren von Flaggenwechseln betroffen ist, bietet Großbritannien ein aussagekräftiges Beispiel: die Mitgliedschaft der National Union of Seamen (NUS) ist zwischen 1975 und 1987 um 53% geschrumpft, so daß sich der Seeleuteverband 1990 mit der ebenfalls im selben Zeitraum um ein gutes Drittel verkleinerten Eisenbahnerorganisation NUR zusammenschloß. Vgl. Wolodymyr 1990: 282-283, 277; für Skandinavien vgl. Johnsson 1996: 76.

impose safety regulation“ (Cafruny 1987: 108-109, 267). Umgekehrt jedoch bieten FOC-Schiffe Arbeitnehmern aus Niedriglohnregionen attraktive Löhne, die über den nationalen Tarifniveaus liegen (ebd.: 106).

5. blockierten die Schattenflaggen auch die *politischen* Einflußchancen der Nationalbünde in den Hochstandardregionen: Sie entzogen gewerkschaftlichen Präferenzen für arbeitsplatzerhaltende staatliche Subventionen, nationale Beschäftigungsgarantien und sozialen Reformen zunehmend den Boden und leisteten der Durchsetzung von Deregulationspolitiken auch außerhalb der USA vorschub. In den arbeitskräfteexportierenden Ländern Asiens hingegen werden sie wie ausländische Kapitalinvestitionen überhaupt als Voraussetzung von Modernisierungs- und Entwicklungsstrategien angesehen⁸.

Die Globalisierungsprozesse in der Handelsschifffahrt lassen also externe Entwicklungen zu entscheidenden Variablen für die nationale Interessenpolitik werden. Die zentralen nationalen gewerkschaftlichen Handlungsfelder wurden in internationale problematische Interdependenzen eingebunden; in der Folge haben die Nationalverbände an Handlungsfähigkeit auf nationalstaatlicher Ebene eingebüßt. Insofern sind die Nationalbünde zu internationaler Kooperation gezwungen. Da die Folgen der Globalisierung allerdings zwischen Hoch- und Niedrigstandardländern erheblich differieren, entwickelten sich konfligierende Partikularinteressen und Politikoptionen der Nationalbünde. Die in den Nachkriegsjahren beginnenden Kooperationsversuche maritimer Verbände sind daher von einem tiefgreifenden Interessenkonflikt zwischen Verbänden der kapital- und arbeitskräfteexportierenden Nationen begleitet, der wechselnde Konfliktparteien (USA versus Westeuropa bzw. Westeuropa und USA contra Südostasien und Osteuropa) aber eine konstante Konfliktachse aufweist: *Beschäftigungsmöglichkeiten, gewerkschaftliche Repräsentationsrechte und Wirtschaftspolitiken*.

4. Tarifpolitische Regimebildung in der FOC-Schifffahrt

⁸ ITF, Asian Seafarers' Conference. Hongkong, 6-8 March, 1980. Report: S. 2 (Doc 80/S2/Rpt). In: MRC 159/nn.

In der Handelsschifffahrt reagierten der ITF⁹ angeschlossene Seeleuteverbände auf die Herausforderungen der Globalisierung mit der Etablierung eines internationalen Tarifvertragssystems, dessen Anfänge in die 50er Jahre zurückreichen. Die Initiative zu einer multinational koordinierten kollektivvertraglichen Regulierung der Schattenflaggenschifffahrt ging von Gewerkschaften der damaligen Hochstandardregionen (USA und Skandinavien) aus, deren nationale Interessenpolitik zuerst unter den Druck des deregulierten und gewerkschaftsfreien Segments der Handelsschifffahrt geriet¹⁰. Denn in den ersten FOC-Staaten Panama, Honduras, Liberia, und Costa Rica existierte faktisch Steuerfreiheit; Sicherheitsstandards, Sozialleistungen waren gesetzlich nicht reglementiert. Ohne Gewerkschaften im Flaggenstaat gab es keine kollektiven Standards für Lohn- und Arbeitsbedingungen, so daß sich Wettbewerbsvorteile für flaggenflüchtige Reeder ergaben. Die Gewerkschaften fürchteten Arbeitsplatzverluste, den Anreiz für eine weitere Tariffucht nationaler Reeder, Wettbewerbsnachteile für die nationalen Schifffahrtsunternehmen und eine *levelling-down*-Spirale der nationalen Tarifnormen.¹¹

⁹ Die ITF ist eine globale Brancheninternationale, gegründet 1896, die Gewerkschaften aller Transportbranchen organisiert und dem IBFG locker assoziiert ist. 1993 waren ihr 398 Verbände aus 105 Nationen mit 4,3 Mio Mitgliedern angeschlossen; davon sind ein knappes Viertel Hafentarbeiter (300.000, 7%) und Seeleute (680.000, 16%). Die Vergleichszahlen für 1955 lauten 376.000 und 229.000. Die ITF ist eine Verbandsorganisation; d.h. Mitglieder sind Einzelorganisationen, repräsentiert durch ihre Exekutiven; Rückkoppelungen zur nationalen Mitgliederbasis bleiben minimal. Diese Nationalbünde sind autonom; im Unterschied zum zentralistischen Gewerkschaftsaufbau auf nationaler Ebene ist die Internationale nur ein locker assoziierter Bund, in dem die Souveränität der Mitgliedsverbände unangetastet bleibt. Die entscheidenden innerorganisatorischen Machtgruppen sind einfluß-, ressourcen- und mitgliederstarke Verbände der Industrienationen Europas (Mitgliederanteil 56%) und Nordamerikas (9%); Verbände der Entwicklungsländer machen nur etwa ein Fünftel der Mitgliedschaft aus und sind in den Entscheidungsgremien unterrepräsentiert bzw. strukturell durch Demokratiedefizite benachteiligt. Die komplexe Organisationsstruktur der ITF ist regional und sektoral ausdifferenziert. Das Politikfeld der Schattenflaggen fällt weitgehend in den Kompetenzbereich von zwei maritimen Sektionen der ITF, der Seeleute und Hafentarbeiter, die mit Sektionskonferenzen, -ausschüssen, -vorständen und zugeordneten Sekretären über eigene Entscheidungsgremien verfügen. Ihr Organisationschwerpunkt liegt in Europa; in der Seeleutesektion ist allerdings eine zunehmende Bedeutung asiatischer Schwellenländer – mit einem aktuellen Mitgliederanteil von 20% – zu verzeichnen. Vgl. die ausführliche ITF-Organisationsanalyse in Koch-Baumgarten 1996: 260-292.

¹⁰ Die Flotte Panamas, der in den 40er Jahren wichtigsten Schattenflagge, bestand 1949 aus 306 US-, 90 britischen, 20 griechischen und 16 norwegischen Schiffen (Boszek 1962: 12, 66). ITF-Quellen zufolge waren in Europa 11 norwegische und 18 schwedische Schiffe ausgeflaggt. ITF, International Seafarers' Conference, Genf, 23-24 November, 1948. Secretary's Report (Doc 1 SC-2a). In: MRC 159/1/5/18.

¹¹ Vgl. zur Haltung der skandinavischen und US-Gewerkschaften die Diskussion auf ITF Weltkongressen und auf Konferenzen der ITF-Seeleutesektion 1946-1960 (Protokolle letzterer in: MRC 159/1/5/16-27); ferner: Statement SIU in opposition to the continued transfer of American built flag vessels to Panamanian and Hondurian Registry, Lundebergh, 3.1.1950. In: MRC 159/1/5/B/15/2.

Eine von ihnen präferierte politische Lösung (vgl. ITF 1957), ein gesetzliches Verbot oder zumindest eine staatliche Regulierung der Kapitaltransfers, erwies sich als in den USA innenpolitisch nicht durchsetzbar. Auch die Durchsetzung international abgestimmter staatlicher Sanktionen gegen die Schattenflaggen scheiterte, die als Flaggendiskriminierung weder zwischenstaatlich noch in der ITF konsensfähig waren¹². Auch die Verankerung eines *genuine-link*-Prinzips im internationalen Seerecht konnte in den 50er Jahren nicht erreicht werden, das die FOC-Staaten zur Umwandlung ihrer international offenen in national geschlossene Schiffsregister gezwungen hätte. Obwohl unter dem Druck einer maritimen Überkapazitätskrise auch europäische Regierungen, Reederverbände und Gewerkschaften aus dem gemeinsamen Interesse des Schutzes der nationalen Handelsflotten vor dem Wettbewerbsdruck der FOC-Schifffahrt eine solche völkerrechtliche Lösung präferierten, scheiterte sie am isolierten aber mächtigen Widerstand der hegemonialen USA. Sie protegierten die FOC-Institution als politische Subventionsstrategie für US-amerikanisches Reederkapital, um dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten (Schulte 1962: 65ff.; Boszek 1962: 73ff.; Cafruny 1987: 99f., 111ff.; ITF 1957). Auch der Einsatz der *ultima ratio* internationaler Gewerkschaftspolitik, ein exemplarischer einwöchiger Boykott der Schattenflaggen 1958, der unter nur partieller Beteiligung der Europäer vor allem von den US-amerikanischen Verbänden durchgeführt wurde, konnte keine Positionsänderung der USA erzwingen (vgl. Koch-Baumgarten 1997: 279). Später brach auch die tripartistische Anti-FOC-Allianz Europas zusammen, als auch europäische Reeder und Regierungen sich die Option eines Flaggenwechsels zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ihrer nationalen Schifffahrtsunternehmen offenhalten wollten (Cafruny 1987: 112). In den 80er Jahren hatte sich die Widerstandsfront gegen eine Verankerung eines *genuine-link*-Konzepts im internationalen Seerecht auf die OECD-Staaten generell erweitert (Lindemann 1983: 36ff.; Skourtos 1990: 240ff.).

Nach dem Scheitern einer zwischenstaatlichen Regelung waren die Gewerkschaften auf eigenes Terrain, die Tarifautonomie, verwiesen. Um die nationalen Handelsflotten vom Konkurrenzdruck und die nationale Tarifpolitik vom Druck eines deregulierten Niedriglohnsektors zu entlasten bzw. weitere Tariffucht zu unterbinden, sollte über eine multinational abgestimmte kollektivvertragliche Regulierung des FOC-Sektors eine Verteuerung der Arbeitskraft und eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen erreicht werden. Flankiert werden sollte sie über die Kodifizie-

¹² Widerstand artikulierten insbesondere die in der ITF hegemonialen Briten, die Rückwirkungen für die britische Flagge (und damit die Beschäftigung von britischen Seeleuten) als national offenem Register fürchteten, das traditionell von US-amerikanischem Kapital als 'billige' Flagge genutzt wurde (Boszek 1962: 24). Der Flaggentransfer von Hochstandardländern auf andere Nationalregister ist eine klassische und bis heute übliche Form des Flaggenwechsels, die unabhängig vom FOC-Phänomen existiert. US-amerikanische Schiffe laufen aktuell beispielsweise unter 36 verschiedenen Flaggen; griechische und japanische unter 23 (Biebig/Althof/Wagener 1994: 39). Zu den divergierenden gewerkschaftlichen Positionen vgl. die Diskussionen auf den Nachkriegskongressen der ITF (ITF 1946, 1948) bzw. ihrer Seeleute-sektion (Konferenzprotokolle in: MRC 159/1/5/16 und 18).

rung internationaler sozial- und arbeitsrechtlicher sowie sicherheitstechnischer Mindeststandards in der IAO, die die FOC-Staaten zum Aufbau einer maritimen Gesetzgebung zwingen sollte.

4.1 Korporatismusansatz: Internationale Sozialnormen in der IAO

In der IAO bestanden in den Nachkriegsjahren günstige Voraussetzungen für die Festschreibung eines internationalen Sozialkodex. Infolge eines gewerkschaftlich-staatlichen Regulationsregimes (Streeck 1996: 357, 360) und einer tripartistischen Anti-FOC-Allianz in Europa (Northrup/Rowan 1983: 45f.), die das Interesse an einem Schutz der Nationalflotten vor 'unlauterer' Konkurrenz der FOC-Unternehmen einte, bestand ein breiter Konsens, internationale soziale Mindestnormen festzuschreiben. Tatsächlich wurden in der IAO insgesamt 53 internationale Konventionen und Empfehlungen für die Schifffahrt verabschiedet – ein im Vergleich zu anderen Industriebranchen singuläres Netz von internationalen Sozialnormen, die Mindeststandards in Fragen der Sozialversicherung, Zugang zum Beruf (Ausbildungs- und Altersanforderungen), Sicherheit und Unfallverhütung, Seeleuteunterkünfte, Verpflegung, ärztliche Betreuung auf See, Repatriierung, Urlaubsansprüche und auch der Lohn-, Arbeitszeit-, Bemannungsnormen sowie Gewerkschaftsrechte (Koalitionsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen) kodifizieren (ITF 1993: 38-42; Reinalda 1997: 138-140; Northrup/Rowan 1983: 215ff.). National umgesetzt werden sollen sie über Gesetze und/oder Tarifverhandlungen.

Dieser internationale Sozialkodex ist allerdings durch gravierende strukturelle Defizite und Schwächen gekennzeichnet. Die extreme Heterogenität der in der IAO repräsentierten Interessen – nicht nur zwischen den industriellen Kontrahenten, den Nationalstaaten, sondern auch zwischen den Regionen – bedingt äußerst langwierige Verfahren mit minimalen politischen *outputs*: Ergebnis der Programmformulierung sind formelhafte Kompromisse des kleinsten gemeinsamen Nenners. Die IAO-Mindeststandards regeln meist nur allgemeine Rahmendaten und bleiben weit hinter den Gewerkschaftsforderungen – ihrerseits international abgestimmter Minimalkonsens – und den in den klassischen Schifffahrtsländern bereits verwirklichtten bzw. überschrittenen sozialen Normen zurück (Lindemann 1983: 28, 83). Internationale Standardisierungen in für die Gewerkschaften zentralen Bereichen (Entlohnung, Arbeitszeiten, Bemannungsstandards (109/1958); Beschäftigung von ausländischen Seeleuten zu nationalen Tarifstandards in den nationalen Handelsflotten (107/1958)) blieben darüber hinaus Empfehlungen und damit kaum mehr als unverbindliche Willensbekundungen.

Da die IAO kaum über effiziente Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten verfügt, bestehen generell (auch bei Konventionen) erhebliche Implementationsdefizite (Leary 1982; Lindemann 1983: 9; Wolfrum 1990: 135) in jenen Vertragsstaaten bzw. Einzelunternehmen, in denen die IAO-Mindestnormen unterschritten werden bzw. wurden – neben den FOC-, realsozialistischen Staaten und Entwicklungsländern (ITF 1985: 10). Angesichts niedriger wirtschaftlicher nationaler Reproduktionsniveaus und den sich daraus ergebenden komparativen Wettbewerbsvorteilen auf dem internatio-

nen Transport- bzw. Arbeitsmarkt fehlen dezidierte Implementationsinteressen der staatlichen Exekutiven, der Reeder, aber auch der Arbeitnehmerorganisationen, sofern diese überhaupt national handlungsfähig sind.

Erst Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre wurde gegen Widerstände der Entwicklungs-, Comecon- und FOC-Staaten mit den – auch von den Gewerkschaften gesponsorten – Hafenstaatenkontrollen ein effektiveres Instrumentarium zur Kontrolle und Durchsetzung internationaler Mindestnormen eingeführt. Zwar unterstehen Schiffe der ausschließlichen Jurisdiktion ihres Flaggenstaates, die damit verbundene Immunität vor internationalen Kontrollen wurde jedoch eingeschränkt. Hafenstaaten sind unter bestimmten Voraussetzungen (Gefahr für die maritime Umwelt, Sicherheit, Gesundheit von Seeleuten) berechtigt, die Einhaltung international kodifizierter Mindestnormen auf Schiffen unter allen Flaggen in ihren Häfen zu kontrollieren und die Beseitigung der Mängel einzufordern (Lindemann 1983: 79-109; Wolfrum 1990: 139; Nuñez-Müller 1994: 248-250). Eingeführt wurde diese partielle Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität in der Handelsschifffahrt aus dem prioritären Interesse der klassischen (v.a. europäischen) Schifffahrtsländer am Schutz vor Meeresverschmutzung und Schiffsunfällen in nationalen Gewässern, nachdem mehrere schwere Tankerunfälle die hohen Umwelt- und Folgekosten eines deregulierten Schifffahrtsektors aufgezeigt hatten (Skourtos 1990: 240-241; 284-285; Lindemann 1983: 21-24; Wolfrum 1990: 137; Metaxas 1985). Kontrollrechte der Hafenstaaten blieben daher anfangs auf technische Sicherheits- und Umweltnormen beschränkt. Erst auf den nachhaltigen Druck der Gewerkschaften wurden ausgewählte internationale soziale Sicherheits- und Schutznormen mit der IAO-Konvention 147 berücksichtigt, Gewerkschaften in tripartistische Beratungsgremien einbezogen und mit Beschwerderechten ausgestattet (ausführlich Lindemann 1983: 61-79; Nuñez-Müller 1994: 248-249). Insofern haben die Gewerkschaften ein eigenes Netz von gewerkschaftlichen Inspektoren in wichtigen Häfen aufgebaut. Auch hier jedoch bleiben Kontrollreichweite und Durchsetzungsverfahren defizitär. Zudem beschränkt sich das staatliche Kontrollinteresse nach wie vor auf Sicherheits- und weniger auf Sozialnormen (Nuñez-Müller 1994: 319; Wolfrum 1990: 137; ITF 1993: 37).

Die korporatistische Regulierung der Sozialbedingungen in der Handelsschifffahrt führte also nicht einmal tendenziell zu Ergebnissen, die die Negativfolgen der Globalisierung für die Gewerkschaften der Hochstandardländer auch nur hätten eindämmen können. Das niedrige Niveau der internationalen Normen stellt keinen wirksamen Schutz für hohe nationale Kollektivstandards noch für die Wettbewerbsfähigkeit teurer Arbeitskraft auf dem globalen Arbeitsmarkt dar. Sie werden deshalb von der ITF-Majorität auch ausdrücklich *nicht* als Orientierungsmargen für Kollektivvereinbarungen in der FOC-Schifffahrt oder für ausländische Beschäftigungssegmente auf den National- oder Zweitregisterflotten der kapitalexporthierenden Länder akzeptiert. Als Bezugspunkt dienen sie allerdings den minoritären ITF-Organisationen arbeitskräfteexportierender Länder Asiens, die allenfalls die IAO-Normen als Richtwerte für kollektive Standards der Seeleute ihrer Nationen auf FOC-, Zweit- und Nationalregistern zu akzeptieren bereit sind (s.w.u).

4.2 Internationale Kollektivnormen für die Schattenflaggen

Das Fundament eines internationalen Tarifvertragssystems wurde ebenfalls in den 50er Jahren gelegt. Für eine tarifpolitische Regulierung des FOC-Sektors jedoch erwiesen sich die international anerkannten Prinzipien zur Regelung von gewerkschaftlichen Repräsentations- und Tarifrechten bzw. der Anwendung kollektiver Normen in der Handelsschifffahrt als nicht tragfähig. Normalerweise werden sie durch das Flaggenprinzip¹³ normiert, das angesichts multinationalen Kapitals, multinationaler Crews, fehlender Arbeitnehmerorganisationen und faktischer Defizite staatlicher Handlungsmacht im Flaggenland nicht anwendbar war. Faktisch konkurrierten die maritimen ITF-Verbände um nationale Tarifrechte (und Beschäftigungsmöglichkeiten) im Schattenflaggenrektor, da einerseits die Gewerkschaften der Länder des maritimen Kapitalexports sich um eine Einbindung der Schiffe in Nationalbesitz unter Schattenflaggen in den Geltungsbereich nationaler industrieller Beziehungen (und Beschäftigungsreservierungen) bemühten, und andererseits die Organisationen der arbeitskräfteexportierenden Länder ihre nationalen Crews auf FOC-Schiffen in nationale Kollektivvertragssysteme zu integrieren suchten.

Insofern hätte ein internationaler *approach* für die kollektivvertragliche Regulierung der FOC-Schifffahrt nahegelegen: die Einsetzung der ITF als multinationale Tarifpartei und die Fixierung von internationalen Kollektivstandards in einem internationalen Tarifvertrag. Für dieses Hierarchiemodell optierte in den 50er Jahren jedoch nur das ITF-Sekretariat. Ein genereller tarifpolitischer Kompetenz- als Machttransfer an das Internationale Berufssekretariat (IBS) scheiterte am durchgängigen Interesse der ITF-Mitgliedsbünde am Erhalt nationalgewerkschaftlicher Souveränität im zentralen gewerkschaftlichen Tätigkeitsfeld. Stattdessen wurde am Prinzip prioritärer *nationalgewerkschaftlicher* Tarifkompetenzen festgehalten, gleichzeitig aber ein ergänzendes internationales Regelwerk beschlossen. Dieses erste FOC-Regime normierte Tarifkompetenzen, institutionalisierte Entscheidungsverfahren in der ITF und fixierte nach dem Vorbild der IAO internationale Mindeststandards für die nationale Tarifpolitik.

1. wurden sowohl die Nationalbünde der *Eigentümerstaaten* der FOC-Tonnage als auch Verbände der *Mannschaften* der FOC-Schiffe als Tarifakteure anerkannt. Nur für multinationale Crews, die nicht durch einen ITF-Mitgliedsbund adäquat vertreten wurden, wurde die ITF als Tarifpartei eingesetzt. Sie war berechtigt, stellvertretend durch ihre Mitgliedsbünde einen ITF-Kollektivvertrag¹⁴ abzuschließen, dessen Regelungsmaterie Lohnfragen, Sozialabgaben, Arbeitsbedin-

¹³ Schiffe gelten als extritoriale Hoheitsgebiete des Flaggenstaates (wie Botschaften), so daß sie dessen ausschließlicher Jurisdiktion (vom Arbeits- bis Steuerrecht) unterliegen. Zum internationalen Seerecht und den aus der Schattenflaggenschifffahrt erwachsenen Rechtsproblemen vgl. Schulte 1962; Boszek 1962; Drobnič/Basedow/Wolfrum 1990.

¹⁴ Die ersten Entwürfe eines internationalen Tarifvertrags in: MRC 159/1/5/B/3. Zum ersten FOC-Regime vgl. Vereinbarung „Foreign employed seamen“. In: ITF 1954: 95-96; Materialien und Konferenzprotokolle der ITF-Seeleutesektion. In: MRC 159/1/5; insbesondere 159/1/5/B/1-16.

gungen und Gewerkschaftsmitgliedschaft umfaßte. Ein formeller Kompetenztransfer von der nationalen zur internationalen Organisationsebene erfolgte also nur in einem eingeschränkten Segment der FOC-Schiffahrt, in dem *keine tradierten nationalgewerkschaftlichen Organisationsinteressen* präsent waren.

2. wurde die nationale Tarifpolitik international vereinbarten Normen unterworfen. Der ITF-Tarifvertrag sollte als Mustervereinbarung für Nationalabkommen gelten, dessen Normen als Mindeststandards nicht unterschritten werden durften. Er sah als Kompensationsleistung für eingesparte Steuern und Sozialversicherungskosten vor, die Reeder zur Zahlung einer festgelegten Abgabe an einen neu eingerichteten und gewerkschaftlich verwalteten Sozialfonds zu verpflichten, um 'unlautere' Wettbewerbsvorteile abzubauen und den Anreiz zum Flaggenwechsel zu reduzieren. Höchst umstritten zwischen Verbänden der Niedrig- und Hochstandardregionen war die Formulierung allgemeiner Mindeststandards zu Arbeits- und Lohnbedingungen. Skandinavier und US-Amerikaner suchten eine Verallgemeinerung ihrer hohen nationalen Kollektivstandards durchzusetzen, da nur damit Kapital- und Tariffucht aus ihren Nationalstaaten hätten eingedämmt werden können. Dem jedoch widersetzten sich die Europäer angesichts von Beschäftigungsinteressen europäischer Seeleute auf Schattenflaggen. Stattdessen wurden britische Normen zugrundegelegt, die innerhalb Europas einen Mittelwert darstellten, aber weit unterhalb der US- und skandinavischen Standards lagen.
3. wurde infolge der Etablierung der ITF als Tarifpartei ein innerhalb der internationalen Gewerkschaftsorganisationen bis heute singuläres multinationales Mitgliedersegment, die *Sondersektion für Seeleute*, eingerichtet, dem Seeleute auf Schattenflaggen entweder individuell als Einzelmitglieder (sofern sie nicht durch einen Mitgliedsbund angemessen repräsentiert werden) oder kollektiv über Sonderabteilungen für FOC-Seeleute in ITF-Mitgliedsverbänden angeschlossen sind. Damit wurde erstmals das für die IBS charakteristische Strukturprinzip der Verbandsorganisation in einem Organisationssegment durchbrochen. Dieses basiert jedoch nicht auf dem Prinzip *freiwilliger*, sondern *obligatorischer* Mitgliedschaft, die bereits 1953/54 angesichts überwiegender Organisationswiderstände oder -apathie der multinationalen FOC-Crews eingeführt wurde¹⁵. Mit dem Abschluß eines ITF-Kollektivvertrags werden automatisch alle betroffenen Seeleute ITF-Mitglieder; ihre Gewerkschaftsbeiträge werden zusammen mit einer Eintrittsgebühr von den Reedern (automatischer Lohnabzug) der FOC-Schiffe mit einem ITF-Tarifvertrag finanziert. Es handelt sich damit um ein faktisch totes Organisationssegment, das weder mitgliedergestützte Tarifinitiativen

¹⁵ Vgl. dazu Materialien des ITF Boykott Committees und der Seeleutesektion 1952-1954. In: MRC 159/5/B/3-5, MRC 159/1/5/24, 33. Seit den 80er Jahren ist die ITF bemüht, mit der Einführung sozialer Beistandsleistungen an Einzelmitglieder Organisationsanreize zu schaffen, vgl. ITF, Seafarers' International Assistance, Welfare and Protection Fund. Rules, Annex 2, ITF, Executive Board. Minutes Meeting 25.7.1980, Doc EB/25 Jul/80/Min. In: MRC 159/1/nn; ITF-news 6/7-1991: 12.

begründet noch Repräsentations- oder Partizipationsstrukturen für die obligatorischen Mitglieder aufweist. Der ITF erschloß sich allerdings mit der Einführung von reederfinanzierten Sozial- und Beitragsleistungen eine mitgliederunabhängige Finanzquelle, die sie mit singulären organisationsinternen Ressourcen ausstattet. Die ITF ist das einzige IBS, das sich gleichermaßen aus internen Mitgliedsbeiträgen und externen Arbeitgeberzahlungen finanziert (Northrup/Rowan 1983: 140-141).

4. Zeitgleich wurden in der ITF Entscheidungsverfahren für eine international koordinierte Tarifpolitik institutionalisiert. Mit dem *International Campaign Committee for the Promotion of Fair Practices* (FPA), das sich aus Repräsentanten maritimer Nationalverbände, dem ITF-Generalsekretär und dem Vorsitzenden der Seeleutesektion zusammensetzt, wurde eine *multinationale Tarifkommission* eingerichtet, die den ITF-Tarifvertrag verabschiedet, nationale Tarifabschlüsse kontrolliert und über die Richtlinien der FOC-Politik entscheidet. Die Verwaltung der Sondersektion erfolgt im ITF-Sekretariat (mit einem zugeordneten Sekretär), das Koordinationsaufgaben (u.a. Ermittlung von Tarifzuständigkeiten, Organisation und Koordination von industriellen Aktivitäten gegen FOC-Schiffe) übernimmt (ITF 1993: 14, 18). In den 50er Jahren wurde der FPA von 10 Vertretern aus 6 Nationen gebildet; Gewerkschaften der arbeitskräfteexportierenden Länder Europas besaßen eine deutliche Mehrheit gegenüber den Verbänden kapitalexportierender Nationen (USA, Skandinavien).

Allerdings erwies sich das erste FOC-Regime als nicht erfolgreich. Die kollektivvertragliche Regulierung der Schattenflaggen blieb bescheiden und als Instrument gegen den Flaggenwechsel stumpf. Die Schattenflaggen expandierten auf 1959 13,6% der Welthandelsflotte. Absolut stieg die Anzahl von Kollektivverträgen zwischen 1951 und 1958 von 10 auf insgesamt 95 an, darunter 17 ITF-Verträge. 1957 wurden von 1420 Schiffen unter Schattenflaggen 57 erfaßt. Das entsprach einer Regulationsdichte von 4% (Koch-Baumgarten 1996: 418, Tab 6.6).

Einerseits begrenzten legale Probleme (Northrup/Rowan 1983: 50-88) und das Desinteresse der FOC-Reeder an einer Institutionalisierung industrieller Beziehungen die Möglichkeiten einer multinational koordinierten Tarifpolitik. Andererseits jedoch ließen sich auch die ITF-Mitgliedsbünde nicht auf das FOC-Reglement verpflichten. Widerstand gegen die internationalen Mindeststandards kam von europäischen Verbänden (etwa die griechische PNO), deren nationale Kollektivstandards niedriger lagen. Umgekehrt erwiesen sie sich als zu niedrig für die US-Gewerkschaften, um als wirksames Instrument gegen den Flaggenwechsel in den USA zu wirken. Sie griffen ab Ende der 50er Jahre auf eine unilaterale Interessenpolitik zurück und suchten US-Kollektivverträge auf allen von US-Häfen und auf klassischen US-Routen operierenden oder sich in US-Besitz befindlichen Schattenflaggen durchzusetzen. Als US-Reeder daraufhin dazu übergingen, ihre Schiffe auf 'billige' europäische Nationalregister (insbesondere Griechenland und Großbritannien) umzuregistrieren bzw. Tarifverhandlungen mit europäischen Gewerkschaften führten, um der Jurisdiktion der US-Verbände zu entfliehen, zeigten sich die Regelungen des gewerkschaftlichen

FOC-Regimes dem Druck konkurrierender gewerkschaftlicher Repräsentationsansprüche nicht gewachsen. Es kam zum Ausbruch offener Konflikte zwischen Verbänden der kapital- und arbeitskräfteexportierenden Nationen. Bereits während des internationalen Gewerkschaftsboykotts 1958 brüskierten die US-Verbände die Europäer, als sie zehn Schiffe in US-Besitz unter Schattenflaggen boykottierten, für deren europäische Mannschaften europäische Kollektivverträge abgeschlossen worden waren¹⁶. Als die Seafarers' International Union (SIU) Anfang der 60er Jahre auf kanadischen FOC-Schiffen mit britischen Mannschaften unter NUS-Tarifverträgen US-Übereinkommen durchsetzte, eskalierte der schwelende Konflikt mit den Europäern. Die SIU wurde vorübergehend aus der ITF "for interference in the domestic affairs of the British National Union of Seafarers" ausgeschlossen (ITF 1964: 43-44; Boszek 1962: 78-79; Northrup/Rowan 1983: 53-54). Zum offenen Konflikt kam es auch mit der griechischen PNO, die ohne Berücksichtigung der US-Tarifansprüche und der ITF-Mindestnormen nationale Kollektivverträge für FOC-Schiffe abschloß und mit den komparativen Lohnkostenvorteilen des griechischen Nationalregisters für Flaggentransfers warb¹⁷. Angesichts der tiefgreifenden Interessendivergenzen und unterschiedlichen nationalen Handlungsoptionen von Verbänden arbeits- bzw. kapitalexportierender Regionen, die gleichermaßen einflußstarke Gewerkschaften der klassischen Gewerkschaftsnationen repräsentierten, blieb eine weitere internationale Kooperation bis in die 70er Jahre blockiert.

Eine Wiederbelebung erfolgte 1972 unter veränderten Rahmenbedingungen. Der Anteil der Schattenflaggen war auf ein Fünftel der Welthandelsflotte angewachsen; Europa hatte sich von der arbeitskräfte- zur kapitalexportierenden Region gewandelt. Nunmehr standen auch die klassischen europäischen ITF-Mitgliedsgewerkschaften unter dem Druck von Flaggenwechsel, Beschäftigungsabbau, der partiell zur existentiellen Bedrohung maritimer Verbände führte, und seit den 80er Jahren staatlicher Deregulationspolitiken. Wie vormals die US-Seeleute verloren nunmehr europäische Matrosen ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem multinationalen Arbeitsmarkt, auf den billige Arbeitskräfte aus Asien drängten. Im Unterschied zu den 50er und 60er Jahren verlief die Konfliktachse zwischen Verbänden kapital- und arbeitskräfteexportierender Länder nicht mehr *innerhalb* der klassischen Gewerkschaftsnationen der industrialisierten Welt. Diesmal standen einer breiten Interessenkoalition der einflußstarken Gewerkschaften der kapitalexportierenden OECD-Staaten wenige, zudem einflußschwache Verbände asiatischer Entwicklungs- und Schwellenländer als Repräsentanten von Beschäftigungsinteressen auf Schattenflaggen, später auch Zweitregistern, gegenüber.

Als eine Revision der gewerkschaftlichen Politik gegenüber Schattenflaggen in der ITF beschlossen wurde, waren keine Verbände der neuen arbeitskräfteexportie-

¹⁶ ITF, Executive Committee, Meeting London, 16.-17.12.1958, Doc 35 EC-9: 8f. In: MRC 159/1/3/85; ITF, Report Seafarers' and Dockers' Conference 13.-23.1.1959. In: MRC 159/1/5/B/15 (1).

¹⁷ Vgl. zu den Konflikten insgesamt die Konferenzen der maritimen ITF-Gremien 1959-61. In: MRC 159/3/D/82; 159/1/B/12-15 und die ITF-Tätigkeitsberichte 1958-1964.

renden Nationen in den ITF-Entscheidungsgremien repräsentiert. Im FPA, der sich von einem kleinen Gremium mit 24 Vertretern aus 13 Nationen 1973 zu einem multifunktionalen ITF-Entscheidungszentrum entwickelte, dem heute 66 Gewerkschaftsrepräsentanten aus 36 Staaten angehören, waren sie bis Ende der 70er Jahre *nicht* vertreten. Sie wurden erst Anfang der 80er Jahre nach fast organisationssprengenden Konflikten um Partizipationsrechte in den FPA integriert, in dem sie 1993 einen Anteil von 29% erreichten. Den entscheidungsmächtigsten Block stellt(e) Europa (1993: 47%) dar, dessen Interessenkoordination auch außerhalb der ITF-Sondersektion, in der maritimen Abteilung des Europäischen Verkehrsausschusses (EGB) erfolgt. Eine vergleichbare regionale Interessenaggregation wurde erst in neuerer Zeit auch in Asien möglich, nachdem asiatische Verbände in einem Prozeß *defensiver Regionalisierung* Regionalstrukturen aufgebaut hatten, um Vertretungs- und Partizipationsrechte im IBS durchzusetzen (Koch-Baumgarten 1996, 288, 291; 365, Tab. 6.1-6.4, 416f.).

Die Neubildung eines Regimes zur international koordinierten kollektivvertraglichen Regulierung des Schattenflaggenssektors erfolgte also unter organisatorischer Hegemonie der Gewerkschaften der kapitalexportierenden Länder und zielte auf eine Schließung des Arbeitsmarktes gegenüber den asiatischen *newcomern*. Es erhielt zwar das Prinzip verschränkter nationaler und internationaler Tarifkompetenzen, baute jedoch letztere erheblich aus. Die Repräsentations- und Tarifrechte auf Schiffen unter Schattenflaggen wurden neu geregelt: Gewerkschaften der Länder der *nutznießenden Eigentümerschaft* der FOC-Tonnage, also den Verbänden der kapitalexportierenden Hochstandardregionen, wird seit 1972 ein prinzipielles Vorrecht für die Organisation und Vertretung von Matrosen auf FOC-Schiffen in Nationalbesitz (unabhängig von der Nationalität der Crews) zuerkannt. So sollen Kapital- und Tariffucht unterbunden, Beschäftigungsmöglichkeiten gesichert und die Kollektivstandards vor einer Abwärtsspirale geschützt werden. Falls Gewerkschaften der Eigentümerländer Tarifrechte reklamieren, sind ihre nationale Kollektivverträge für alle ITF-Mitgliedsbünde verbindlich. Außerdem bedürfen nationale Verträge einer *internationalen Ratifizierung* durch den FPA, um die Einhaltung der internationalen Mindeststandards zu garantieren. Diese sind festgelegt im ITF-Standardvertrag¹⁸; sie orientieren sich an Durchschnittsnormen der Hochstandardländer und liegen deutlich über den Empfehlungen der IAO: Die IAO-Norm für die Entlohnung eines qualifizierten Seemanns etwa beträgt nur 43,4% des ITF-Minimums für FOC-Schiffe (ITF 1993: 7-8). Falls die Mindeststandards unterschritten werden, tritt die ITF als Tarifpartei ein, außerdem für alle FOC-Schiffe, für die Gewerkschaften der Eigentümerländer keine

¹⁸ Seine Regelungsmaterie umfaßt Entlohnung; Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen; Bemannungsnormen; Sozialleistungen; Gewerkschaftsmitgliedschaft und Informationsrechte. Vgl. ITF (1987).

Tarifrechte beanspruchen. Für sie sollte das ITF-Übereinkommen gelten, zu dessen Abschluß alle ITF-Mitgliedsbünde ermächtigt sind¹⁹.

Mit diesem Reglement sollte eine globale Standardisierung der Beschäftigungsbedingungen in der FOC-Schifffahrt erreicht werden. Faktisch wurde damit die nationalgewerkschaftliche Souveränität im zentralen Tätigkeitsfeld der Tarifpolitik eingeschränkt und durch eine *international governance* ersetzt. Ihr unterworfen waren allerdings vorrangig Verbände der Niedriglohnregionen (auch der FOC-Staaten), die auf Schattenflaggen nicht mehr für Seeleute ihrer Nation nationale Kollektivnormen vereinbaren können, sondern an die multinational fixierten ITF-Standards gebunden sind. Sie verloren Repräsentationsrechte für nationale Seeleute an die ITF bzw. die Gewerkschaften der Eigentümerstaaten der FOC-Tonnage.

Um dieses internationale Reglement gegenüber souveränen Nationalbünden, die in verschiedene nationale Organisationsumwelten mit unterschiedlichen Rechtsnormen, industriellen Beziehungssystemen und politischen Systemen eingebunden sind, und auch gegenüber Arbeitgebern durchzusetzen, die an einer Institutionalisierung internationaler Arbeitsbeziehungen nicht interessiert sind und der ITF die Anerkennung als internationale Tarifpartei verweigern, bedarf es effektiver Kontroll- und Durchsetzungsverfahren. Diese wurden mit der Anerkennung von *Hafengewerkschaftskontrollen* – in Kopie der Hafenstaatenkontrollen (s.o.) – als ein wesentliches Novum des ITF-Regimes eingeführt. Sie statten die Internationale mit *interner* und *externer* Verpflichtungsfähigkeit aus. Aufgebaut wurde ein globales Netz von ITF-Inspektoren in wichtigen Häfen (1998 existierten 111 Inspektoren in 39 Ländern), die kontrollieren, ob FOC-Schiffe über einen anerkannten ITF-Kollektivvertrag, legitimiert durch eine internationale Ratifikation, verfügen und ob er eingehalten wird. Andernfalls können die respektiven Hafengewerkschaften mit nationalen rechtlichen Möglichkeiten angepassten Instrumentarien – Einschaltung der Hafenbehörden²⁰, Mobilisierung der FOC-Crews²¹ bis zum Boykott des Schiffes²² – den Abschluß eines ITF-Tarifvertrags

¹⁹ ITF (1993: 4, 22-23); ITF, Special Seafarers' Section Rules, Annex 1, ITF, Executive Board, Minutes Meeting 25.7.1980, Doc EB/Jul 80/Min (Kopie im Besitz der Verf.); vgl. auch die ITF-Tätigkeitsberichte 1974-1980.

²⁰ Vgl. dazu die gewerkschaftlichen Beschwerderechte im Hafenstaatenregime der Europäischen Union unter 4.1.

²¹ Die obligatorische Mitgliedschaft der FOC-Seeleute erweist sich allerdings als strukturelle Barriere sowohl für mitgliedergestützte Tarifinitiativen oder Boykottmaßnahmen. Darüberhinaus auch für eine 'betriebliche' Kontrolle der faktischen Implementierung von ITF-Kollektivverträgen; Vertragsbruch ist seit den Anfängen der ITF-Tarifpolitik nachgewiesen. Vgl. auch Johnsson 1996: 75.

²² Die Durchsetzung von ITF-Tarifverträgen ist in hohem Maße vom Einsatz des Boykottinstruments abhängig, das angesichts hoher Liegekosten in den Häfen, ein effektives Durchsetzungsinstrument gegenüber FOC-Reedern ist. Beispielsweise wurden in einer ITF-Aktionswoche gegen Schattenflaggen 1996 43 neue Tarifverträge abgeschlossen. Davon 22, d.h. gut die Hälfte, nach Boykottaktionen (ITF-news 7/1996: 17). Verhandlungsangebote von FOC-Reedern an die ITF bleiben die Ausnahme. In diesem Fall fungiert das IBS zuerst als Koordinationsinstanz, die Tarifzuständigkeiten von Gewerkschaften der Eigentümerstaaten

oder Lohnnachzahlungen – also die Anpassung nationaler an internationale Tarifnormen – durchsetzen. Letztere beliefen sich im Zeitraum 1974-1991 auf 145 Millionen US-Dollar (ITF-Seeleute-Bulletin 1993: 20). ITF-Verträge existierten 1992 150-165; ein deutlicher Anstieg gegenüber den bescheidenen 17 internationalen Vereinbarungen Ende der 50er Jahre.

Die Hafengewerkschaftskontrollen haben eine *Außen-* und eine *Binnenfunktion*: Sie wirken einerseits als Instrument der Interessenpolitik gegenüber FOC-Reedern (Durchsetzung und Einhaltung von Tarifverträgen). Andererseits sind sie ein Instrument zur Durchsetzung der internationalen Mindeststandards gegenüber oppositionellen Mitgliedsbünden, die sich einer normativ begründeten (internationale Solidarität) Selbstverpflichtung zur Verwirklichung internationaler Mindeststandards in nationalen Übereinkommen verweigern. Dieses singuläre gewerkschaftseigene Sanktionsinstrumentarium ist grundlegend für die Funktionsfähigkeit des FOC-Regimes, da es seine Träger (aus den Industrienationen) in die Lage versetzt, im nationalen Organisationsumfeld internationale Mindeststandards auch gegen Widerstände autonomer Gewerkschaften (mit Beschäftigungsinteressen auf Schattenflaggen) außerhalb ihres Hoheitsbereichs durchzusetzen. Faktisch ist dies in sogenannten ITF-Regionen der Fall, wo mobilisierungsfähige Nationalbünde mit ausgeprägten Handlungsinteressen in einem arbeitsrechtlich günstigen Umfeld internationale Kollektivnormen implementieren und Hafengewerkschaftskontrollen effektiv umsetzen können. Dazu gehören Australien, Großbritannien (bis zur Gewerkschaftsgesetzgebung der Regierung Thatcher) und Skandinavien (vgl. auch Johnsson 1996: 358-359).

4.3 *Gewerkschaftswiderstände und Flexibilisierung der Mindeststandards*

Widerstände gegen das ITF-FOC-Regime artikulierten von Beginn an Verbände aus den neuen Niedrigstandardregionen und FOC-Staaten, neben Asien auch Zypern, Malta und Osteuropa. Sie lehnen das Eigentümerprinzip zur Regelung von Tarif- und Organisationsrechten in der Schattenflaggenschiffahrt prinzipiell ab und widersetzen sich der als Fremdbestimmung negierten transnationalen Kontrolle nationaler Tarifpolitik. Sie reklamieren das exklusive Recht, Matrosen ihrer Herkunftsländer auf allen Schiffen unabhängig von der Flagge, unter der sie fahren, zu organisieren und in Tarifverhandlungen zu repräsentieren. Die in den ITF-Verträgen festgelegten Standards werden als den regionalen Lohn- und Preisbedingungen nicht angemessen und als Instrumente der Marktschließung verworfen. Akzeptiert als Höchstmarge werden die wesentlich niedrigeren IAO-Mindestnormen und reduzierte Sondertarife für asiatische Crews auf Schattenflaggen, National- und Zweitregistern eingefordert, um die komparativen Lohnkostenvorteile der Region auf dem multinationalen Arbeitsmarkt zu verteidigen. Auch die FOC-Institution wird als „flags of need“²³ befürwortet; Ka-

prüft und einen entsprechenden nationalen Verhandlungspartner vermittelt. Falls kein Nationalverband aus dem Land der nutznießenden Eigentümerschaft Tarifrechte reklamiert, wird ein ITF-Vertrag abgeschlossen (vgl. ITF 1993: Schaubild, 45).

²³ ITF, Asian Seafarers' Conference. Hongkong, 6-8 March, 1980. Report: 2 (Doc 80/S2/Rpt). In: MRC 159/nn.

pitaltransfers als notwendiger Bestandteil ökonomischer Modernisierungskonzepte begrüßt, insbesondere von Gewerkschaften asiatischer Schwellenländer wie Singapur, die in autoritär-korporatistische Arbeitsbeziehungen eingebunden sind (Leggett 1993: 224). Sie fürchten, daß die ITF-FOC-Politik ein protektionistisches Exempel gegen Auslandsinvestitionen in der Region statuieren könne.

Insofern wird die internationale Tarifpolitik der ITF von einem innerorganisatorischen Dauerkonflikt begleitet, der sich auf die Politikinhalte und die Entscheidungsverfahren bezieht. So verweigerten die oppositionellen Asienverbände die Anerkennung der FOC-Richtlinien und eine Kooperation bei ihrer Implementierung. Um Hafengewerkschaftskontrollen zu entgehen und eine internationale Ratifizierung von in Asien vereinbarten Kollektivverträgen zu erreichen, wird eine doppelte Buchführung der Reeder gewerkschaftlich gedeckt (ITF-news 11/12-1988: 2; 1/2-1993: 19; ITF-Seeleute-Bulletin 1986: 3, 17; ITF 1993: 8; Johnsson 1996: 55, 59). Sie finden sich auch bereit, bilaterale Abkommen für nationale Seeleute zu asiatischen Kollektivstandards für Schiffe europäischer Zweitregister oder Nationalregister abzuschließen, die laut ITF-Regelungen in den Kompetenzbereich der Flaggengewerkschaften und -standards fallen. Insofern kommt es häufig zu Konflikten, wenn die europäischen Verbände Hafengewerkschaftskontrollen implementieren und die bilateralen Abkommen bzw. doppelte Buchführung durch den Abschluß von ITF-Verträgen oder die Durchsetzung von Heuernachzahlungen korrigieren (ITF-news 7/8-1988, 9; 12/1991, 21).

Asienverbände suchten ihre politischen Einflußmöglichkeiten durch eine regionale Interessenabstimmung und erweiterte Vertretungsrechte in den ITF-Entscheidungsgremien zu verbessern. Dazu bedurfte es einer fast organisationsprengenden Konflikteskalation 1979/80. Den Anlaß bildete ein Boykott zweier FOC-Schiffe mit indischen Crews in Großbritannien zur Durchsetzung eines ITF-Tarifvertrags, der eine existierende Kollektivvereinbarung unterhalb der ITF-Mindeststandards der indischen Seeleutegewerkschaft NUSI ersetzte. Als diese sich in eine korporatistische Gegenintervention in Indien – Annullierung der neuen ITF-Verträge, Maßregelung der Mannschaften der boykottierten Schiffe und öffentliche Verurteilung der ITF-FOC-Politik – einbinden ließ, wurde sie aus dem IBS ausgeschlossen. Zwei Regionalkonferenzen der asiatischen Mitgliedsbünde solidarisierten sich nicht nur mit der NUSI, sondern richteten schwere Angriffe gegen die ITF und ihre FOC-Politik und drohten ihrerseits Boykottmaßnahmen gegen europäische und australische Schiffe in asiatischen Häfen an (ausführlich Koch-Baumgarten 1996: 374-376; Johnsson 1996: 56-57, 63-65).

Die ITF sah sich daraufhin zu Konzessionen gezwungen: zur Rücknahme des NUSI-Ausschlusses, zur Erhöhung der Sitze Asiens in den ITF-Gremien und zur *Flexibilisierung* der internationalen Mindeststandards. Es mußten reduzierte Sondertarife für die Fernostfahrt und generell für Asiencrews zugestanden werden, die in einem Set divergierender sogenannter *Total Crew Cost Agreements* (TCCA) fixiert sind. Ihre Lohnstandards lagen Anfang der 90er Jahre bei 61% der Normen des ITF-Standardvertrags (ITF 1993: 22-23; ITF 1995; Johnsson 1996: 269, 306). Diese Kompromisse stehen wiederum unter Revisionsdruck der Europäer, die eine Anglei-

chung an die ITF-Standards einfordern und sich dafür einsetzen, jenen Verbänden in Asien die Tarifrechte zu entziehen, die in autoritär-korporatistischen Arbeitsbeziehungen über keine Handlungsautonomie verfügen oder zum Regelbruch greifen.²⁴

Abgesehen von diesen Binnenproblemen steht das ITF-FOC-Regime auch unter externem Druck. Die internationale Tarifzuständigkeit und Boykottaktivitäten stoßen auf vielfältige legale Probleme; die gewerkschaftliche FOC-Politik ist von zahlreichen Rechtsstreiten begleitet (Northrup/Rowan 1983, 55-96; ITF-Seeleute-Bulletin 1993, 5-12). In Asien sind autoritäre staatliche Gegeninterventionen entwickelt worden, die von einer Beschwerde gegen die Regionalpolitik der IBS bei der IAO 1980, Annullierung von ITF-Vereinbarungen, Einzug von Heuernachzahlungen, Maßregelungen der an Boykottmaßnahmen beteiligten Seeleute – Entlassung oder sogar Verhaftung in Burma und auf den Philippinen – bis zum Verbot des ITF-Beitritts und arbeitsvertraglichen Anti-Streikverpflichtungen reichen (ITF 1993, 8; Birk 1983, 31; ITF-news 7/8-1988, 9, 7/1989, 1f; 9/1989, 13; 10/1992, 12; 3/1993, 12; Northrup/Rowan 1983, 100). Dadurch entstehen erhebliche Legitimationsprobleme für die ITF-Politik. Nicht zuletzt bedroht die Erosion gewerkschaftlicher Organisationsmacht in den OECD-Staaten die Handlungsfähigkeit derjenigen ITF-Mitgliedsbünde, die die transnationale Regulierung entscheidend tragen.

Trotz dieser Probleme hat sich die kollektivvertragliche Regulierung des Schattenflaggenssektors seit 1972 erheblich erweitert: die Anzahl der von der ITF anerkannten Tarifverträge hat sich von 95 über 1977 990 auf 1992 2300 – darunter 150-165 ITF-Vereinbarungen – bis auf 4500 1998 erhöht. 1990 existierten 7619 FOC-Schiffe, davon hatten 1533 einen Kollektivvertrag abgeschlossen. Damit war eine Regulatorquote von 20% – 1996 von 25% (Johnsson 1996: 94) – erreicht; im Vergleich zu 1957 (4%) entsprach dies einer Versechsfachung. Angesichts der Praxis doppelter Buchführung und häufiger Vertragsbrüche muß allerdings bezweifelt werden, daß alle Tarifverträge tatsächlich implementiert werden. Eine generelle Standardisierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen konnte nicht erreicht werden, die durch national-gewerkschaftliche Interessen erzwungene Flexibilisierung hat ein unterschiedliches Normengefüge erhalten. Insofern wirkt die kollektivvertragliche Regulierung auch nur eingeschränkt als Instrument einer Marktschließung oder der Unterbindung von Kapitaltransfers in den Hochstandardregionen. Die Deregulierung und Internationalisierung der Handelsschifffahrt konnte nicht verhindert werden.

5. Fazit

Das Fallbeispiel verdeutlicht, daß Globalisierungsprozesse eine weitreichende internationale Gewerkschaftskooperation erzwingen können. Grundlegend dafür ist das Interesse der Nationalverbände, die negativen Folgen internationaler Interdependenzen auf die nationale Interessenpolitik einzudämmen. Einen *intentionalen* formellen Transfer nationaler Souveränität an internationale Gremien hat es auch angesichts der Herausforderungen der Schattenflaggenschifffahrt nicht gegeben. Internationale Tarifkom-

²⁴ Vgl. etwa ITF, FPA London 2./3.6.1982, Doc 82/FP1/3, in MRC 159/nn; ITF 1983: 144, 146

petenzen wurden in den 50er Jahren von den ITF-Mitgliedsbünden nur in einem gewerkschaftsfreien Raum (multinationale crews ohne Gewerkschaftsvertretungen) akzeptiert, so daß die entscheidungsmächtigen Einzelverbände keinen Souveränitätsverzicht leisten mußten. Die Orientierung an einem Hierarchiemodell internationaler industrieller Beziehungen (Ebbinghaus/Visser 1994: 229-230) stand nicht zur Debatte. Zwar wurde in den 70er Jahren die nationale Tarifpolitik einer *international governance* unterworfen; die davon vorrangig betroffenen Verbände jedoch erkennen sie nicht an und reklamieren nationale Souveränitätsrechte für die Interessenvertretung nationaler Seeleute. Die Festschreibung internationaler Tarifnormen, Entscheidungsverfahren und Kontrollen setzte ein strukturelles Machtungleichgewicht in der ITF voraus. Die Hegemonie der Gewerkschaften der kapitalexportierenden Hochstandardländer in der Internationale war eine wesentliche Voraussetzung für die Regimebildung in der Schattenflagenschiffahrt. An der Entscheidungsfindung waren Repräsentanten des oppositionellen Interessenblocks der Gewerkschaften der FOC-Staaten und der arbeitskräfteexportierenden Nationen nicht beteiligt oder unterrepräsentiert. Das weitreichende internationale Reglement basiert also auf einem Demokratiedefizit. Solange in den 60er Jahren in der ITF eine Machtbalance der Interessenkontrahenten durch zwei gewerkschaftliche Hegemonialmächte – USA und Großbritannien – gewährleistet wurde, blieben die Politikformulierung bzw. die Implementation internationaler Arrangements blockiert. Mit anderen Worten: ökonomische Internationalisierungsprozesse reichen allein nicht aus, um eine *international governance* in der tarifpolitischen Arena zu begründen, hinzukommen müssen *politische* Voraussetzungen.

Das Fallbeispiel zeigt auch, daß kein grenzüberschreitender Kapital-Arbeits-Konflikt gewerkschaftliche multinationale Kooperation stützt oder garantiert. Vielmehr konstituieren die divergierenden Interessen von Gewerkschaften kapitalexportierender Hochstandard- und arbeitskräfteexportierender Niedrigstandardländer die zentrale Konfliktlinie, die innerhalb des Gewerkschaftslagers selbst verläuft und die nicht durch normative Orientierungen (internationale Solidarität) überbrückt werden kann. Sie entsteht aus inkompatiblen Reproduktionsniveaus – oder extremen ökonomischen Entwicklungsunterschieden – unter den Bedingungen internationalen Wettbewerbs auf einem globalen Transportmarkt. Und schließlich begrenzt sie nachhaltig die Möglichkeiten einer multinationalen Gewerkschaftskooperation, die nur über hohe politische Kosten – nämlich ein nachträglicher Organisationskonflikt und eine fehlende demokratische Legitimation – zu erreichen ist. Die konfligierenden Interessen im Gewerkschaftslager ermöglichen denn auch klassenübergreifende Koalitionen: in den 60er Jahren etwa bei der Umregistrierung von FOC-Schiffen auf 'billige' europäische Nationalregister zwischen den respektiven Nationalgewerkschaften und den tarifflüchtigen Reedern aus den USA gegen die US-Gewerkschaften. Oder in den 80er Jahren zwischen Asienverbänden und FOC-Reedern bei der doppelten tarifvertraglichen Buchführung.

Es bleibt fraglich, ob das in der Schiffahrt verwirklichte Modell multinationaler Tarifpolitik auch auf andere Industriebranchen übertragbar ist. Die Implementierung der internationalen Kollektivnormen ist abhängig von den Hafengewerkschaftskontrol-

len, da sich die oppositionellen Nationalbünde nicht freiwillig einem internationalen Reglement unterwerfen. Diese allerdings basieren auf Spezifika der Handelsschifffahrt. Sie setzen territorial nicht gebundene Produktionsstätten voraus, die sich beim Kapitaltransfer von einer Flagge zur anderen *nicht* wie bei industriellen Produktionsverlagerungen dem Organisationszugriff nationaler Interessenbünde der kapitalexportierenden Nation entziehen. Diese können in *ihrer* Organisationsumwelt internationale Mindeststandards auch gegen die Opposition souveräner Nationalverbände für Seeleute deren Nationalität durchsetzen. Bei industriellen Produktionsauslagerungen von einem Nationalstaat zum anderen ist dies kaum denkbar, wenn die Produktionsstätte von einem nationalstaatlichen und -gewerkschaftlichen Einflußbereich in einen anderen wechselt. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre dies wohl auch kaum wünschenswert.

Literatur

- Basedow, J. (1990): Billigflaggen, Zweitregister, Kollisionsrecht in der deutschen Schifffahrtspolitik. In: Drobnig/Basedow/Wolfrum 1990: 75-119.
- Biebig, P./Althof, W./Wagener, N. (1994): Seeverkehrswirtschaft. München, Wien.
- Birk, R. (1983): Die Rechtmäßigkeit des Streiks auf ausländischen Schiffen in deutschen Häfen. London.
- Boszek, B. A. (1962): Flags of Convenience. An International Legal Study. Cambridge/Mass.
- Cafruny, A. W. (1987): Ruling the Waves. The Political Economy of International Shipping. Berkeley, Los Angeles, London.
- Crouch, C. (1993): Industrial Relations and European State Traditions. New York.
- Crouch, C./Traxler, F. (Eds.) (1995): Organized Industrial Relations in Europe: What Future? Aldershot u.a.
- Däubler, W. (1988): Das Zweite Schiffsregister. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Probleme einer deutschen „Billig-Flagge“. Baden-Baden.
- Drobnig, U. (1990): Billige Flaggen im Internationalen Privatrecht. In: Drobnig/Basedow/Wolfrum 1990: 31-74.
- Drobnig, U./Basedow, J./Wolfrum, R. (1990): Recht der Flagge und „Billige Flaggen“. Neuere Entwicklungen im Internationalen Privatrecht und Völkerrecht. Heidelberg.
- Gottfurcht, H. (1962): Die internationale Gewerkschaftsbewegung im Weltgeschehen. Köln.
- Ebbinghaus, B./Visser, J. (1994): Barrieren und Wege „grenzenloser Solidarität“. Gewerkschaften und Europäische Integration. In: Streck, W. (Hrsg.), Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 25, Opladen: 223-255.
- Hoffmann, R. (1996): Europäisierung als Modernisierung. In: Mückenberger, U./Schmidt, E./Zoll, R.: Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa. Münster: 292-304.
- ITF (1954): Protokoll ITF-Kongreß in London 1954. Mit Berichten für die Jahre 1952 und 1953. London.
- ITF (1957): Panlibhonco. The Modern Shipping Problem. London.
- ITF (1964): Reports 1962 to 1964 and Proceedings of the 28th Congress Copenhagen 28 July to 6 August 1965. London.
- ITF (1983): Protokoll des 34. Kongresses, Madrid, 20. bis 28. Oktober 1983. London.
- ITF (1985): European Merchant Shipping. Towards a Common Maritime Transport Policy. London.
- ITF (1985): ITF and ILO. London.
- ITF (1987): Collective Agreement for Crews on Flag of Convenience Ships. o.O.
- ITF (1993): Flags of Convenience – The ITF's Campaign. London.
- ITF (1995): ITF Uniform „TCC“ Collective Agreement. London.

- Jacobi, O. (1996): Supranationale Arbeitsbeziehungen in Europa. Ein Literaturbericht. In: Mückenberger, U./Schmidt, E./Zoll, R.: Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa. Münster: 116-136.
- Johnsson, L. (1996): Funny Flags. ITF's Campaign – Past, Present, Future. Falköping.
- Keck, O. (1991): Der neue Internationalismus in der Theorie der Internationalen Politik. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4: 635-653.
- Keller, B. (1995): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen – vor und nach Maastricht. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4: 243-262.
- Koch-Baumgarten, S. (1996): Konstitutionsbedingungen und Funktionsmechanismen gewerkschaftlichen Internationalismus am Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation 1896-1995. FU Berlin, unveröff. Habilitationsschrift, Berlin (i.E.).
- Koch-Baumgarten, S. (1997): Vom Mythos internationaler Solidarität: Die multinationale Regulierung der Schattenflaggenschifffahrt. In: Prokla, Heft 107: 263-290.
- Kohler-Koch, B. (1989): Zur Empirie und Theorie internationaler Regime. In: Kohler-Koch, B. (Hg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: 17-53.
- Krasner, S. D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: Krasner, S. D. (Ed.): International Regimes. Ithaca, New York, London.
- Leary, V. A. (1982): International Labour Conventions and National Law: The Effectiveness of the Automatic Incorporation of Treaties in National Legal Systems. The Hague-Boston-London.
- Lecher, W. (1993): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen. In: Bispinck, R./Lecher, W. (Hrsg.): Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa. Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen. Köln: 401-420.
- Lecher, W./Platzer, H.-W. (Hrsg.) (1994): Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln.
- Lee, C. H./Naya, S. (1988): Trade and Investment in Services in the Asia-Pacific Region. Inha University, Korea.
- Leggett, C. (1993): Corporatist Trade Unionism in Singapore. In: Frenkel, S. (Ed): Organized Labor in the Asia-Pacific Region. A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries. Ithaca/New York: 223-24.
- Lindemann, D. (1983): Das Übereinkommen Nr. 147 der IAO vom 29. Oktober 1976 über Mindestnormen auf Handelsschiffen: Vorgeschichte, Inhalt, Völkerrechtsfragen. Baden Baden.
- Metaxas, B. N. (1985): Flags of Convenience. A Study of Internationalism. Aldershot.
- Northrup, H. R./Rowan, L. R. (1983): The International Transport Workers' Federation and Flag of Convenience Shipping. University of Pennsylvania.
- Northrup, R. N./Rowan, L. R. (1979): Multinational Collective Bargaining Attempts. University of Pennsylvania.
- Nuñez-Müller, M. (1994): Die Staatszugehörigkeit von Handelsschiffen im Völkerrecht. Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Flaggenverleihung unter besonderer Berücksichtigung der sogenannten Billigflaggen. Berlin.
- Piehl, E. (1973): Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung. Düsseldorf.
- Regini, M. (Ed.) (1994): The Future of Labour Movements. London u.a.
- Reinalda, B. (1997): Success and Failure: The ITF's Sectional Activities in the Context of the International Labour Organisation. In: Reinalda, B. (Ed.): The International Transport Workers' Federation (ITF) 1914-1945. The Edo Fimmen Era. Amsterdam: 130-154.
- Reutter, W. (1996): Internationale Berufssekretariate. Organisationsstrukturen und Politik gegenüber Multinationalen Konzernen. In: WSI-Mitteilungen, 49: 584-592.
- Rowan, R. L. (1980): Multinational Union Organisations in the Manufacturing Industries. University of Pennsylvania.
- Rowan, R. L./Northrup, H. R./O'Brian, R. A. (1982): Multinational Union Organizations in the Manufacturing Industries. Philadelphia.

- Rütters, P. (1989): Chancen internationaler Gewerkschaftspolitik. Struktur und Einfluß der Internationalen Union der Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften 1945-1985. Köln.
- Schulte, H. (1962): Die „billigen Flaggen“ im Völkerrecht. Zur Frage des 'genuine link'. Frankfurt/M-Berlin.
- Skourtos, M. (1990): Billig-Flaggen-Praxis und staatliche Verleihungsfreiheit. Köln u.a.
- Stopford, M. (1988): Maritime Economics. London.
- Streeck, W. (1996): Die Entzivilisierung des Kapitalismus. Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 4: 357-367.
- Tudyka, K. P. (Hrsg.) (1974): Multinationale Konzerne und Gewerkschaftsstrategie. Hamburg.
- Tudyka, K. P./Etty, T./Sucha, M. (1978): Macht ohne Grenzen und grenzenlose Ohnmacht. Arbeitnehmerbewußtsein und die Bedingungen gewerkschaftlicher Gegenstrategien in multinationalen Konzernen. Frankfurt/M.
- Windmuller, J. P. (1982): International Trade Union Movement. Deventer.
- Windmuller, J. P. (1995): International Trade Secretariats: The Industrial Trade Union Internationals. Washington.
- Wolfrum, R. (1990): Recht der Flagge und 'Billige Flaggen' – Neuere Entwicklungen im Völkerrecht. In: Drobniig/Basedow/Wolfrum 1990: 121-146.
- Wolodymyr, M. (1990): The British Trade Union Directory. London.

Primärquellen

- Organisationsakten aus dem ITF-Bestand (MSS 159) des Modern Records Centre der University of Warwick.
- Tätigkeitsberichte des ITF-Sekretariats an und Protokolle der ITF-Weltkongresse 1946-1994.
- ITF-Periodika: ITF-news; ITF-Seeleute-Bulletin.