

Jens Winter

Transnationalisierung von Arbeitskonflikten Beispiele aus dem NAFTA-Raum*

Infolge der neoliberalen Globalisierung unterliegen zentrale gesellschaftliche Widerspruchs- und Konfliktfelder einer erheblichen Veränderungsdynamik. Dies gilt insbesondere für die strukturellen Bedingungen von Arbeitskonflikten. Abhängig Beschäftigte verschiedener Länder und Regionen stehen zunehmend in – teils unmittelbaren, teils indirekten – Konkurrenzverhältnissen. Zugleich geraten die jeweiligen sozial- und arbeitspolitischen Arrangements verstärkt unter Druck. Es sind dies Bedingungen, die einer transnationalen Solidarisierung nicht unmittelbar förderlich sind. Gleichwohl gibt es sowohl Beispiele für junge Formen institutioneller Widerspruchsbearbeitung auf inter- bzw. transnationaler Ebene als auch für strategische Allianzen von Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die den neuen Bedingungen begegnen wollen.

Nach einer Skizze des restrukturierten Widerspruchs- und Konfliktfelds der Arbeitsregulierung wird im folgenden Beitrag am Beispiel zweier transnationaler Arbeitskonflikte aus dem NAFTA-Raum, in dem sich seit 1994 mit dem *North American Agreement on Labor Cooperation* eine quasi prototypische Form derartiger Widerspruchsbearbeitung entwickelt, deren Struktur insgesamt und auch das Wirken solcher Allianzen exemplarisch untersucht. Der erste Fall fokussiert repressive Praktiken gegen eine unabhängige Gewerkschaft in Mexiko. Die Vorfälle, die sich im Zuge einer betrieblichen Organisierungskampagne ereigneten, wurden von der bislang breitesten transnationalen Allianz von Gewerkschaften und NRO im NAFTA-Raum aufgegriffen. Der zweite Fall behandelt eine ähnliche Thematik – nun aber in den USA. Die spezifische Brisanz dieses Konflikts wurzelt allerdings in verbreiteten diskriminierenden Praktiken gegenüber ArbeitsmigrantInnen. Dabei liegt es auf der Hand, dass die Fallstudien keine generalisierenden Aussagen etwa zu Typen transnationalisierter Arbeitskonflikte zulassen.

* Für kritische Anmerkungen möchte ich Rainer Dombos, Judith Nagel und Erhard Hornberger danken und schließlich dem Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung dafür, meine Arbeiten dank dessen Förderung überhaupt realisieren zu können. Die Entwicklung der Thesen steht zudem im Kontext einer theoretischen Reflexion eines von Rainer Dombos geleiteten Projekts zur internationalen Regulierung von Arbeitsverhältnisse im NAFTA-Raum.

Allerdings liefert der scharfe Blick auf die Komplexität der konkreten sozialen Prozesse, der den Studien zugrunde gelegt wird, Anzeichen für eine übergreifende qualitative Veränderung sozialer Auseinandersetzungen im Postfordismus: Es ist die Vervielfachung sowohl der räumlichen Bezüge als auch der Akteursinteressen und -strategien und somit ihre räumliche Dispersion und Heterogenisierung, die sowohl politische als auch wissenschaftliche Praxis herausfordern.

Globalisierung und Sozialstandards: Aspekte der Transnationalisierung eines Konfliktfelds

Ein zentrales Kennzeichen der neoliberalen Globalisierung ist nicht nur die Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Auch spezifische Formen der Konflikt- und Widerspruchsbearbeitung unterliegen einer enormen Veränderungsdynamik: Räumlich territorial greifen sie zunehmend über den nationalstaatlichen Rahmen und die hierin manifestierten Akteurskonstellationen und Regulationsmodi hinaus und begünstigen damit einhergehend die Entwicklung neuer institutioneller Formen der Widerspruchsbearbeitung (vgl. Alnasseri u.a. 2001).

Beispielhaft für diese Entwicklung sind die Veränderungen struktureller Bedingungen von Arbeitskonflikten und somit die Regulation sowohl formeller als auch informeller gesellschaftlicher Arbeit, deren Verhältnis zueinander und schließlich die damit verbundenen Marginalisierungs-, Informalisierungs- und Migrationsdynamiken. Eine wesentliche Grundlage hierfür ist die tiefgreifende Restrukturierung der internationalen Arbeitsteilung. Anders jedoch als frühe Diskussionen zu dieser Thematik annahmen (etwa Fröbel u.a. 1977, krit. Jenkins 1985), sollte diese keinem einheitlichen Muster folgen. Insbesondere die Entwicklung der südostasiatischen „Tiger“ und der lateinamerikanischen Flächenstaaten zeigten deutlich auf, dass diese Restrukturierung – neben besonderen nationalen Gegebenheiten etwa geographischer, bevölkerungsstruktureller oder klimatischer Art – entscheidend durch die spezifischen politischen Umsetzungen der auf Strukturanpassung und Exportorientierung zielenden Vorgaben des IWF und der Weltbank vermittelt wurden. Diese wiederum prägten erst die konkreten Kontexte, in denen sich branchen- und konzernspezifische Internationalisierungsstrategien und deren Einbindung in umfassendere Wertschöpfungsketten entwickeln konnten.

Somit ist eines der markantesten Kennzeichen der neoliberalen Globalisierung bislang eine doppelte Dynamik von globaler Fragmentierung und gleichzeitig regionaler Konzentration, die insgesamt als heterogene und asymmetrische Restrukturierung der globalen Akkumulations- und Regulationsräume bestimmt werden kann (Winter 2003). Einerseits konzentriert sich ein Großteil der Transaktionen und Investitionsströme auf die OECD-Länder und hier nochmals inner-

halb der Triade-Regionen der Europäischen Union, Nordamerikas und Japans (vgl. Hübner 1998, Held u.a. 1999, UNCTAD 2002). Zugleich entstehen aber auch neue räumliche Disparitäten auf subnationaler Ebene, die maßgeblich durch die Entwicklung weltmarktbezogener Unternehmens-Cluster, industrieller Distrikte oder Dienstleistungszentren, der sogenannten Global Cities, bedingt sind (vgl. Sassen 2001, van Tulder 1999, Eckardt u.a. 1999b, Schamp 2000, Sabel 1994).

Ein entscheidender Aspekt dieser Entwicklungen sind die rapide angewachsenen Optionen der „Standortarbitrage“ primär transnationaler Konzerne und korrespondierend eine erhebliche Zunahme ihrer strukturalen Macht. Maßgeblich ist hier die Möglichkeit, Standorte und Zulieferquellen international nach Kosten, Produktivität, Subventionen, Steuer- und Zollvorteilen oder anderen Faktoren zu vergleichen und auszuwählen – oder mit der Verlagerung der Produktion oder der Bezugsquellen ins Ausland auch nur zu drohen, um günstigere Bedingungen an herkömmlichen Standorten herauszuschlagen (Altvater & Mahnkopf 2002, Mosebach 2000, siehe grundl. Gill & Law 1988).¹

Für formelle Arbeit resultiert daraus ein wachsender Deregulierungs- und Flexibilisierungsdruck, der – zunächst als strategische Option neoliberaler Bewältigung der Fordismuskrise – mittlerweile unmittelbar mit der verschärften Konkurrenz nationaler Wettbewerbsstaaten und -regionen zusammenfällt (Hirsch 2001). Diskursive Verdichtungen sind die spezifischen Varianten der Standortdebatten, wie sie entsprechend der jeweiligen nationalen und regionalen Faktorenausstattung sowohl im Norden als auch im Süden artikuliert werden. In Schwellen- und Entwicklungsländern stellen diese i.d.R. einen integralen Teil einer primär weltmarktorientierten Entwicklungsstrategie dar. Gebuhlt wird um die verbleibenden Direktinvestitionen, die jenseits der Triadezentren angelegt werden sollen. Zentrale Anreize hierfür sind – wenngleich differenziert nach den jeweiligen nationalen Bedingungen – regionale Infrastrukturmaßnahmen und steuerliche Sonderkonditionen, die entweder landesweit oder in speziellen freien Produktionszonen vorgesehen werden. Auch wenn hier die ursprüngliche Orientierung auf arbeitsintensive Produktionsschritte mittlerweile durch technisch komplexere Anforderungen ergänzt wird (Köpke 1998, Carrillo & Kopinak 1999), so gelten Sozialstandards aber nach wie vor als Hemmnis des komparativen Vorteils der billigen Arbeitskraft (Lujan 1999). Im Norden stellt die Standortdebatte indes ein zentrales Element der Debatten um „nationale Wettbewerbsfähigkeit“ dar. Befürchtet werden nunmehr Risiken eines „Sozial-Dumping“: der „unfairen“ Konkurrenz auf Kosten von Arbeitsbedingungen, verbunden mit einer massiven Arbeitsplatzverlagerung insbesondere in der verarbeitenden Industrie. Diskutiert werden somit auch Fragen, ob nationale Standards in den Sog einer Abwärts spirale geraten und ein „race to the bottom“ beginnt und wenn ja, wie Formen

inter- oder transnationaler Regulierung gestaltet werden könnten (Scherrer u.a. 1998, Sengenberger 1994).

Ein weiterer zentraler Aspekt dieser globalisierungsvermittelten Fragmentierung manifestiert sich schließlich in der weltweit zunehmenden Migrationsdynamik. Da die neoliberalen Kuren in Entwicklungs- und Schwellenländern zu einem i.d.R. wesentlich stärkeren Regionalgefälle führen und die prognostizierten *trickle down* Effekte sich bislang bestenfalls partiell einstellen, lösen sie einen erheblichen – wenngleich ebenso wenig einheitlichen – Marginalisierungs- und Informalisierungsschub aus. Informelle ökonomische Dynamiken werden somit vielerorts in wesentlich stärkerem Maße als zuvor zu zentralen Säulen gesellschaftlicher Reproduktion (Portes 1994, Kößler & Hauck 1999). Als Folge wachsender Prekarisierung und Verarmung setzen sich Teile der „globalen Reservearmee“ in wesentlich stärkerem Maße als zu Zeiten der nationalstaatlich orientierten Projekte importsubstituierender Industrialisierung in Bewegung. Anders jedoch als die Mobilität der Investitionsströme und Produktionsanlagen ist jene des Produktionsfaktors Arbeitskraft in der Regel nicht vorgesehen. Die Folgen sind bekannt: Mit Diskursen über sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge und illegale Einwanderung geht eine verschärfte militärische Absicherung der Außengrenzen der Zentrumsregionen und eine fortschreitende Kriminalisierung der ArbeitsmigrantInnen einher. Allerdings vertuscht diese Zunahme repressiven Vorgehens, dass Arbeitsmigration z.T. auch gerade in den Industrieländern zumindest funktional ist und für diese durchaus fluktuierende Arbeitsmärkte existieren, ja dass im Grunde ganze Branchenzweige – so v.a. im Dienstleistungsbereich und der Agrarindustrie – geradezu abhängig sind von einer temporären und äußerst flexibel verfügbaren Arbeiterschaft (Bennet 1997, Majka & Majka 1997).

In der Summe signalisieren diese Entwicklungen, dass sich im Konfliktfeld Arbeitsregulierung eine *nachfordistische Widerspruchskonstellation* etabliert hat, die auf Grundlage einer heterogenen Restrukturierung globalisierter Akkumulation neben den nationalen Auseinandersetzungen eben auch verstärkt die transnationale Ebene erfasst. Ein für konkrete Arbeitskonflikte entscheidender Effekt ist dabei, dass – korrespondierend mit der Ausdifferenzierung lokaler, nationaler und regionaler Arbeitsmärkte – Lohnabhängige und deren informalisierte Reserve insgesamt in stärkerem Maße segmentiert und entsprechend ihrer heterogenen Positionen in den gesellschaftlichen Reproduktionsprozessen in vielfältige Konkurrenzverhältnisse zueinander gesetzt werden und zugleich allgemeine Arbeitsstandards in den gesellschaftlichen Debatten unter Druck geraten. Auf der untersten Sprosse der Leiter stehen schließlich jene illegalisierten MigrantInnen, die angesichts der zunehmenden Informalisierung und Prekarisierung in ihren Heimatländern versuchen, die OECD-Länder zu erreichen.

Welche konkreten Auswirkungen diese Entwicklungen für die Struktur sozialer Auseinandersetzungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen nach sich ziehen werden, ist jedoch nach wie vor ungeklärt. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass sie transnationale Solidarisierung nicht gerade fördern, sondern vielmehr die fortschreitende Fragmentierung der verschiedenen subalternen Akteure – von abhängig Beschäftigten über Arbeitslose bis hin zu den ArbeitsmigrantInnen – und somit auch die Konstitution oder Verstetigung von Gruppenidentitäten einschließlich ihrer exkludierenden, nicht selten rassistischen Ressentiments begünstigen (Lüthje & Scherrer 1997b). Zudem werden nicht nur der räumliche Bezug der Konflikte wesentlich komplexer und die zu verhandelnden Konflikthanlässe vielfältiger. Auch werden mittlerweile unterschiedliche, teils staatlich vermittelte, teils private Formen der Widerspruchsbearbeitung – von internationalen Regimen und transnationalen Governance-Formen bis hin zu Gütesiegel und Verhaltenskodizes – entwickelt und im sozialen Prozess erprobt (Scherrer & Greven 2001, Winter & Dombois 2004).

Im Folgenden werde ich Rahmenbedingungen und Verlauf zweier für diese nachfordistische Widerspruchskonstellation exemplarischer Arbeitskonflikte im NAFTA-Raum dokumentieren, die u.a. auch im Rahmen einer jungen, dem Freihandelsregime angebundenen Form institutioneller Widerspruchsbearbeitung verhandelt wurden. In ihnen werden somit nicht nur zentrale Merkmale der angesprochenen Konfliktlinien, sondern v.a. auch die Komplexität transnationaler Dynamiken in Nordamerika insgesamt, deren heterogene Akteursstruktur, die Besonderheiten der länderspezifischen Konfliktmuster, die entsprechende Partikularität der Interessen und letztlich insgesamt die komplexen Bedingungen transnationaler Solidarisierung illustriert.

Transnationalisierte Arbeitskonflikte im NAFTA-Raum

Die These einer fragmentierten und triadisch strukturierten Globalisierung legt bereits nahe, dass die konkreten Rahmenbedingungen für transnationale Arbeitskonflikte sehr verschieden sein dürften. Dies gilt zuvorderst für die wachsende politökonomische Bedeutung der Ebene regionaler Integrationsprozesse, die – ungeachtet ihrer wettbewerbsstaatlichen Ausrichtung – sehr unterschiedliche Dynamiken entfalten. Entscheidend hierfür sind zunächst einmal die ökonomischen als auch die geopolitischen Ressourcen der involvierten Staaten, deren Verhältnis zueinander, die jeweiligen Strukturen der Staat-Gesellschafts-Komplexe wie sie sich gerade auch in den Arbeitsbeziehungen nachdrücklich manifestieren, aber auch die dominanten kulturellen Identitätskonstruktionen der jeweiligen Bevölkerungen. Damit zusammen hängt ebenso die historisch bedingte Ausrichtung bzw. Zielsetzung des jeweiligen Integrationsprozesses. So wurzelt etwa die vergleichsweise umfassende politische Dimension der europäischen In-

tegration – ungeachtet ihrer dominanten Funktion zur Fundierung eines neoliberalen Konstitutionalismus – ganz entscheidend in der spezifischen europäischen Nachkriegsgeschichte (vg. Gill 2000, Bieling & Steinhilber 2000b).

Ganz anders Nordamerika: Erste Integrationsabsichten wurden hier erst Mitte der 1980er Jahre, also noch im Zuge der ersten Woge neoliberal-konservativer Restrukturierung, formuliert. Darüber hinaus ist von besonderem Interesse, dass die USA, Kanada und Mexiko, hinsichtlich ihrer politischen und ökonomischen Ressourcen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen und kulturellen Muster äußerst verschieden sind. Mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen, die hier von besonderem Interesse sind, steht den liberal-pluralistischen, eher konfliktiven Systemen in Kanada und den USA in Mexiko eine lange Tradition staatskorporatistischer Interessenvermittlung gegenüber (Bizberg 1996, Bensusán 2001). Zudem ist das Verhältnis sowohl der Staaten als auch der Bevölkerungen bis in die Gegenwart durch erhebliche historisch bedingte Ressentiments geprägt, die insbesondere in Mexiko maßgeblich durch die Dominanz der USA und ihre traditionell imperiale Politik gegenüber dem lateinamerikanischen Subkontinent bedingt war, für die Mexiko zumeist als ausgleichender Puffer zu agieren suchte (Smith 2000). In den USA selbst sind indes Formen rassistisch-motivierter Diskriminierung und entsprechende Stereotypen gegenüber den „Latinos“ weit verbreitet – dies gilt nicht zuletzt auch für den Bereich der organisierten Arbeiterschaft (Lüthje & Scherrer 1997b).

Somit wurde hier die Integration von Beginn an als ein reines Freihandels- und Investitionsschutzabkommen (North American Free Trade Agreement – NAFTA) ohne nennenswerte politische und soziale Dimension und gegen den z.T. vehementen Widerstand in allen drei Bevölkerungen vorangetrieben (vgl. Scherrer 1999). Erst durch die Präsidentschaftsbestrebungen von Bill Clinton kam ein wenig Bewegung in die Debatte. Er und seine Berater sahen sich gezwungen, NAFTA-Kritikern in den Reihen der Demokratischen Partei und der Gewerkschaften, die eines der wichtigsten Wählerklientele darstellten, entgegenzukommen. Insbesondere letztere befürchteten eine beschleunigte Abwanderung von US-Firmen in das „Billiglohnland“ Mexiko und damit einen massiven Arbeitsplatzverlust in den USA und suchten somit – nicht selten aufgrund einer primär protektionistisch-nationalistischen Motivation – NAFTA zum Schutz der eigenen Klientel zu verhindern (vgl. Scherrer 1999). Gleichwohl war auch für Clinton ein genereller Rückzug aus dem von Bush Sn. bereits vereinbarten Projekt angesichts der starken wirtschaftlichen Interessen der dominanten transnational orientierten Kapitalfraktionen aller drei Länder undenkbar. Somit wurde u.a. das „*North American Agreement on Labor Cooperation*“ (NAALC) lanciert, das 1993 als eines von drei Zusatzabkommen zum NAFTA-Hauptvertrag zwischen den USA, Mexiko und Kanada verabschiedet wurde.

Die Regierungen von Kanada und Mexiko waren jedoch nur bereit, in Verhandlungen einzutreten, um nicht die Ratifizierung des NAFTA-Hauptvertrags durch den US-Kongress zu gefährden; sie versuchten aber von Beginn an, das Einflusspotenzial des Regimes zu begrenzen und die nationalen Arbeitsbeziehungen gegen externe Eingriffe abzuschirmen (Mayer 1998, De Buen 1999). Und auch die Gewerkschaften der nördlichen Vertragsstaaten investierten nicht viel Engagement zugunsten der Nebenabkommen, da sie zu diesem Zeitpunkt noch darauf zielten, das NAFTA-Paket insgesamt zu verhindern.² Aus den Verhandlungen ging somit ein „souveränitätsschonendes“ Abkommen hervor, das die drei Staaten allgemein zur Verbesserung der nationalen Arbeitsstandards verpflichtet. Dem soll durch die Kooperation zwischen den Regierungen, vor allem aber durch ein Beschwerde- und Monitoringverfahren Nachdruck gegeben werden, welches Versäumnisse der nationalen Rechtsdurchsetzung offen legen und deren Bearbeitung anregen soll. In diesem werden Beschwerden von Akteuren der Zivilen Gesellschaft – so zumeist transnationale Koalitionen von NRO und Gewerkschaften – in einem der Vertragsstaaten eingereicht, der nicht Ort des Konflikts ist. Das Beschwerdeverfahren selbst ist als ein nach definierten *labor principles* abgestuftes System von gegenseitigem Einfluss und Druck konzipiert. Die erste Stufe sieht Ministerkonsultationen vor, diesen können dann die Einberufung eines *Evaluation Committee of Experts* und eine weitere Ministerratssitzung und letztlich die Einberufung eines Schiedsgerichts folgen, das – theoretisch – auch Geldstrafen oder Sanktionen beschließen kann. Entsprechend der Abstufung des Verfahrens nach den *labor principles* können allerdings Beschwerden, welche Konflikte von Kollektivrechten thematisieren, nicht über die erste Stufe hinaus verfolgt werden, während andere – wie etwa im Bereich Gesundheitsschutz, Schutz von *migrant workers*, Mindeststandards oder Kinderarbeit – Gegenstand weiterer Untersuchungen des Expertenkomitees und theoretisch bis zur Bestimmung von Handelssanktionen weitergeführt werden können (Garza 1997, Scherrer u.a. 1998, Dombois u.a. 2004).³

Insgesamt ist das NAALC somit als eine „weiche“ Sozialklausel zu bezeichnen, die letztlich auch einen beträchtlichen Auslegungsspielraum lässt und nur über schwerfällige Mechanismen der Durchsetzung verfügt (Compa 1995). Gleichwohl ist es das bislang einzige multilaterale Abkommen, in dem ein reiner Freihandelsvertrag mit Regelungsversuchen im Arbeitsbereich verknüpft wurde – insofern stellt es eine neuartige, staatliche vermittelte Form der Widerspruchsbearbeitung dar, mit der Arbeitskonflikte auf einer transnationalen Ebene thematisiert werden können.⁴

Der Itapsa-Fall – ein Beispiel aus der mexikanischen Exportindustrie⁵

Arbeitskonflikte in Mexiko haben keine unmittelbare transnationale Dimension. Zumeist handelt es sich um typisch kollektivrechtliche Fragen, so v.a. um Gewerkschaftsfreiheit und entsprechend um die Demokratisierung des Systems der Arbeitsbeziehungen. Grund dafür ist dessen historische Entwicklung zu einem autoritär-staatskorporatistischen Regime der kollektiven Regulierung (Bouzas & Mendoza 1999, s.a. Schmitter 1975). Zwar entstand im Zuge der mexikanischen Revolution ein fortschrittliches Arbeitsrecht, andererseits aber auch eine institutionelle Struktur der industriellen Beziehungen, in welcher der Staatsapparat alle Fäden in sich konzentrierte. So wurden etwa Koalitionsfreiheit und kollektivvertragliche Regelungen zwar uneingeschränkt kodifiziert. Faktisch wurden aber gewerkschaftliche Vertretungsrechte ausnahmslos einer vom Staat grundsätzlich anzuerkennenden und schließlich in einem der korporatistischen Dachverbände eingebundenen Gewerkschaft übertragen.⁶

Nicht zuletzt die Eigendynamik dieses Systems drängte die insbesondere während der Phase importsubstituierender Industrialisierung vorherrschende Vorstellung vom Staat als einem aufgeklärten und für soziale Gerechtigkeit eintretenden Entwicklungsagenten immer mehr in den Hintergrund zugunsten eines primär an der Kontrolle des Arbeitsmarkts und der Arbeitskräfte ausgerichteten Systems industrieller Beziehungen. Als solches stellt dieses bis heute einen zentralen Pfeiler der Macht- und Herrschaftsverhältnisse in Mexiko dar (Dombois & Pries 1999).

Gleichwohl sind Risse dieses Systems nicht zu übersehen. Die Erschöpfung des Projekts importsubstituierender Industrialisierung, die Schuldenkrise, die mit dem Präsidenten de la Madrid einsetzende neoliberale Wende und das parallele Aufkommen einer unabhängigen Gewerkschaftsbewegung sind hierfür deutliche Indizien (Boris 1994). Doch bedeutet dies keineswegs, dass der tradierte Pfad der Industriellen Beziehungen unmittelbar verlassen würde. Im Gegenteil: Gerade wegen der entscheidenden und stabilisierenden Bedeutung dieser Arena als Pfeiler der mexikanischen Herrschaftssynthese erscheinen die Beharrungskräfte gerade hier besonders wirkungsmächtig. So gehen Reorganisationsversuche der korporatistischen Verbände sowohl mit typischen Kooptationsversuchen einiger großer unabhängiger Gewerkschaften als auch mit repressiven Praktiken gegen zuvorderst kleine unabhängige Gewerkschaften einher, die sich für die Demokratisierung der industriellen Beziehungen einsetzen.⁷

Paradigmatisch für die Schwierigkeiten unabhängiger Organisationsversuche sind v.a. Konflikte in Industriebetrieben, insbesondere jene in dem mittlerweile weit über die Grenzregion zu den USA hinaus expandierenden Maquiladora-Sektor, der als Prototyp freier Produktionszonen bereits in den 1970er Jahren – damals noch als Ausnahme innerhalb der dominanten importsubstituierenden

Industrialisierungsstrategie – etabliert wurde (Hualde 1995). Trotz gradueller Veränderungen und Entwicklungen in den 1990er Jahren wird dieser Sektor immer noch maßgeblich durch weibliche und un- oder angelernte Arbeitskräfte getragen, von denen sich die Mehrzahl – prekarisierungsbedingt – zur Binnenmigration in den Norden Mexikos veranlasst bzw. genötigt sahen und insofern kaum oder nur wenig Erfahrungen in Arbeitskonflikten haben (Carrillo & Kopinak 1999, s.a. Braig 1997). Entsprechend gibt es in diesem, wenn auch gemäß regionaler Besonderheiten, faktisch keine „wirkliche“ gewerkschaftliche Interessenvertretung der Arbeiter. Einige Gebiete sind völlig gewerkschaftsfrei, in anderen herrschen die staatskorporatistischen Gewerkschaften vor. Zwar gibt es vermehrt Versuche, unabhängige Gewerkschaften zu etablieren, bis heute hat aber noch keine der Unabhängigen das Vertretungsrecht erstreiten können.

Der Itapsa-Fall ist nicht nur für diese Konfliktlinie beispielhaft, er sollte überdies Gegenstand einer der breitesten transnationalen Kampagnen im NAFTA-Raum werden. Ausgangspunkt des Konflikts sind Vorfälle, die sich im Zuge einer Organisierungskampagne des *Sindicato de Trabajadores de la Industria Metal-Mecanica, Acero, Hierro, Conexos y Similares* (STIMAHCS) – einer jungen, dem unabhängigen Dachverband *Frente Autentico del Trabajo* (FAT) angeschlossenen Gewerkschaft – in der *Itapsa Export Processing Plant* ereignet haben. 1996 begann STIMAHCS damit, die Arbeiter bei Itapsa – einem Autozulieferer mit rund 400 Mitarbeitern – zu organisieren. Das mittelfristige Ziel der FAT war, mittels legaler Wahlen das gewerkschaftliche Vertretungsrecht zu gewinnen. Öffentliches Werben um Mitglieder ist jedoch kaum möglich: Erst wenn sich im Geheimen Kerne bilden und sich von hier aus die Unterstützung in der Belegschaften merklich ausbreiten kann, haben Organisationsstrategien Aussicht auf Erfolg, da ansonsten im Vorfeld der Wahlen bereits die Zerschlagung der Bemühungen zu erwarten ist (Alexander 1999, Hathaway 2000). Darüber hinaus muss geklärt werden, ob überhaupt ein Kollektivvertrag für den Betrieb besteht, und wenn ja, mit welcher Gewerkschaft dieser ausgehandelt wurde. Für beides sind die zuständigen Behörden – in diesem Fall die Arbeitsschiedsgerichte (*Junta de Conciliación y Arbitraje*, JCA) – nicht dazu verpflichtet, Informationen bereit zu stellen.

Nach langwierigen Recherchen sollte sich schließlich herausstellen, dass bereits vor der Firmengründung der *Itapsa Export Processing Plant* im Jahre 1994 das Management und Gewerkschaftsfunktionäre der korporatistischen *Confederación de Trabajadores de México* (CTM) mittels der Konstruktion einer den Arbeitern unbekanntem Scheingewerkschaftsgruppe, einem „*sindicato blanco*“, einen sogenannten *contrato de protección*⁸ vereinbart hatten, welcher das Vertretungsmonopol und das ausschließliche Recht zu Kollektivverhandlungen einräumte.

Im Falle *Itapsa* gingen die STIMAHCS-Sympathisanten nach gut einem Jahr heimlicher Organisierung an die Öffentlichkeit. Sie glaubten genügend Rückhalt

im Betrieb zu haben, um durch eine Gewerkschaftswahl das Vertretungsrecht, die *titularidad*, gewinnen zu können und beantragten die Abstimmung bei der für sie zuständigen JCA. In der Tat wurde für den August 1997 ein Termin vereinbart. Dieser wurde allerdings ohne Wissen der FAT-Vertreter und der Belegschaft kurzfristig suspendiert, weil, wie es hieß, die Vertreter der offiziellen *CTM-Sección 15* nicht über den Termin informiert wären. Viele Sympathisanten der unabhängigen Gewerkschaft kamen dennoch zum Wahlort, wurden dort fotografiert und am nächsten Tag auf Grundlage der sog. *clausula de exclusión* – einem weiteren wesentlichen Standbein der mexikanischen Arbeitsbeziehungen – und somit maßgeblich auf Betreiben der CTM entlassen.⁹ Einige Tage darauf beraumte die zuständige JCA einen neuen Termin für die Abstimmung an. Gleichzeitig verstärkte die Firma ihre Drohungen gegen Beschäftigte, welche die unabhängige Gewerkschaft unterstützten, kündigte weitere Entlassungen an und stellte die Verlagerung des Standorts in Aussicht. Einen Tag vor dem neuen Wahltermin mischten sich nach Aussagen verschiedener Beteiligter zudem ca. 80 firmenfremde und mit Schlagstöcken ausgestattete Personen unter die Arbeiter. Die Wahlen wurden schließlich durchgeführt: Arbeiter zwängten sich zum Abstimmungsort. Anwesend waren die Repräsentanten der Junta, der Firma, der CTM und auch der FAT. Die Arbeiter mussten ihr Votum öffentlich abgeben; ungefähr die ersten 20 stimmten für die CTM. Unmittelbar nach dem ersten Votum für die FAT wurden gegen den Arbeiter vehemente Drohungen geäußert. Benedicto Martínez, der anwesende Repräsentant des FAT forderte mehrfach dazu auf, die Wahlen zu suspendieren. Doch die Junta sah hierzu keinen Anlass, der das rechtfertigen würde. Die *CTM-Sección 15* ging schließlich als klarer Sieger aus der Wahl hervor (DOL 1998a, 1998b).

Der Wahl folgten weitere Kündigungen, insgesamt wurden in diesen Wochen 158 Arbeiter entlassen, etwa ein Drittel der Belegschaft. Für einige Arbeiter, die auf Wiedereinstellung klagten, war dies jedoch erst der Anfang der Geschichte. Einer der wenigen Arbeiter, die auf Anordnung der Schiedsgerichtsbarkeit Anfang 1998 wieder eingestellt wurden, musste erhebliche Schikanen erdulden: Bewacht von privaten Sicherheitskräften war er von jeglicher Arbeit ausgeschlossen, durfte sich im Firmenhof nur auf einem Karree von 20 Quadratmetern bewegen, wobei jeder Kontakt zu Arbeitern unterbunden wurde. Da im Betrieb mittlerweile kaum noch FAT-Sympathisanten arbeiteten, wurde er häufig beschimpft, auch gab es weder Verpflegungs- noch Unterstellmöglichkeit. Auf Anfrage und Protest der FAT erklärte die zuständige JCA lediglich, dass mit der Wiedereinstellung im Jahre 1998 für sie das Verfahren als abgeschlossen gilt und Vorkommnisse innerhalb der Firma sie nichts angehen. Am 21.02.2000, also nach über zwei Jahren, wurde dieser Arbeiter erneut entlassen.

Die Vorfälle in der *Itapsa Export Processing Plant* sind gut dokumentiert, was insbesondere auf ihre strategische Transnationalisierung im Rahmen eines NAALC-

Verfahrens durch eine umfassende Koalition gesellschaftlicher Akteure aller drei Vertragsstaaten zurückzuführen ist. Unmittelbar nach den Vorfällen bei Itapsa aktivierte die FAT ihre internationalen Kontakte. Den Kern bildet hierbei die bereits seit 1992 bestehende Allianz mit der US-Gewerkschaft *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE). Die UE wiederum war Protagonistin der sogenannten *Echlin-Worker-Alliance*, eines seit Anfang der 1990er Jahre bestehenden strategischen Zusammenschlusses von neun US-amerikanischen und kanadischen Gewerkschaften, die allesamt Vertretungsrechte in Betrieben des Echlin-Konzerns haben (zu dem eben auch Itapsa zählt), und sie aktivierte auch auf US-amerikanischer und kanadischer Seite die unterstützenden Organisationen und Netzwerke für eine NAALC-Beschwerde (Alexander 1999).¹⁰

Noch im Jahre 1997, einige Monate nach dem Abstimmungsverfahren, wurde die Beschwerde – unterzeichnet von der *Echlin-Worker-Alliance*, den Gewerkschaftsdachverbänden AFL-CIO, *Canadian Labour Congress* (CLC), *Union Nacional de Trabajadores* (UNT) sowie dem *Frente Autentico de Trabajo* (FAT) und von über dreißig NRO aus allen Vertragsstaaten – bei dem US-NAO eingereicht (CAW 1997). Innerhalb der Kerngruppe UE, FAT und der USWA reifte schließlich auch die Überlegung, eine zweite Beschwerde in Kanada einzureichen. Das allgemeine Ziel war, durch zwei, unabhängigen Verfahren den transnationalen öffentlichen Druck zu erhöhen.

Beide *submissions* wurden schließlich von den jeweiligen den Arbeitsministerien angeschlossenen Behörden, den sogenannten *National Administrative Offices* (NAO), angenommen und auch öffentliche Anhörungen dazu durchgeführt. Beim ersten *Hearing* zum Fall, das in Washington im März 1998 abgehalten wurde, machten ausschließlich betroffene Arbeiter und Vertreter der Petitionäre Aussagen – zwar waren Unternehmensvertreter anwesend, doch beschränkten sich diese auf die Beobachtung. Anders die kanadischen Anhörungen: Diese entwickelten sich, entgegen der erklärten Absicht der Regierungsvertreter, zu Quasi-Tribunalen. Der Hauptgrund dafür war ein völlig anderer Umgang seitens der Unternehmer. Aufgrund der Erfahrungen des US-Hearings sah sich die neue Firmenleitung – 1998 wurde die *Echlin Corporation* von der *DANA Corporation* übernommen – dazu veranlasst, in die Offensive zu gehen und ein Team renommierter Rechtsanwälte teilnehmen zu lassen – ein Aspekt, der allerdings die öffentliche Aufmerksamkeit um die hitzige Auseinandersetzung eher zugunsten der Petitionäre erregte (Rowlinson 1999).

Vorläufiger Abschluss der Verfahren war jeweils die Veröffentlichung eines *report of review* der Behörden von Kanada und den USA. Es wurde hier als erwiesen angesehen, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit verletzt wurde, und dass die Vorfälle insgesamt als gezielte Einschüchterung und/oder Vergeltungsmaßnahmen für das Engagement für eine autonome Gewerkschaft einzuschätzen

sind. Der kanadische Bericht war noch schärfer formuliert, da er unmittelbar die mexikanischen Gesetzesnormen und Verfahren kritisierte, die nicht dem üblichen hohen Standard entsprächen (HRDC 1998, s.a. Rowlinson 1999).

Wegen des Präzedenzcharakters dieser Argumentation, welche erstmals nationale Gesetzesnormen fokussierte, wurde zuweilen eine mögliche Dynamisierung der gesamten institutionellen Praxis erwartet (Keresztesi 2001). Doch es sollte anders kommen. Zwar wurden bilaterale Ministerkonsultationen zu den Beschwerdepunkten beschlossen. Doch wurden diese erst im Mai 2000, insgesamt somit 29 Monate nach Einreichung der *submission* realisiert. Vorangestellt wurde diesem Agreement eine gemeinsame Erklärung, in der sowohl die nationale Souveränität als auch das gemeinsame Bestreben betont wird, den Verpflichtungen des NAALC nachzukommen. Der verabschiedete Aktionsplan sah schließlich die Durchführung von Seminaren und v.a. sog. *gouvernement to government sessions* zu den beklagten Themen vor. Das für den „Itapsa-Fall“ relevante Seminar im Staate Mexiko stand im Frühjahr 2005 noch immer aus.¹¹

Spitzenreiter verschleppter Bearbeitung wurde jedoch der kanadische „Itapsa-Fall“. Unmittelbar nach der Veröffentlichung des kanadischen Berichts wurde das mexikanische Ministerium um Konsultationen gebeten. Dessen offizielle Zustimmung erreichte etwa 8 Monate später, im Oktober 1999, das kanadische Ministerium. Kurz darauf sandte das kanadische NAO einen Vorschlag für einen Aktionsplan nach Mexiko. Jedoch erst Ende Januar 2003, insgesamt fünf Jahre nach Einreichen der *submission*, haben die Arbeitsminister Kanadas und Mexikos ihre Konsultationen abgeschlossen – öffentliche Veranstaltungen wurden hier nicht mehr vorgesehen.

Die „Itapsa-Fälle“ wurden von der Mehrzahl der Petitionäre ohne Frage als ein breit angelegter und kostspieliger Test angesehen, der keineswegs nur die Trägheit der NAALC-Prozedur bestätigen sollte. Freilich hegte – obwohl dies zuweilen als Maßstab vorgestellt wurde – auch kaum jemand die ernsthafte Erwartung, über das NAALC ließe sich direkt etwas an der Situation in Mexiko ändern. Aber auch bescheidenere Erwartungen – so etwa, dass weitere Stufen des Verfahrens selbst erreicht würden – wurden ebenso frustriert (etwa Compa 1999, Katz 1999). Offensichtlich bewirkte die extensive Auslegung des NAALC und ihre kritische Fokussierung auf nationale Arbeitsnormen eher, dass man sich auf zwischenstaatlicher Ebene auf einen insgesamt defensiven Umgang einigte.

Anders verhält es sich hinsichtlich der Öffentlichkeitswirksamkeit und transnationalen Resonanz des Verfahrens. Gleichwohl sind auch hier die Einschätzungen des Nutzens länder- und akteursspezifisch zu unterscheiden. So wurden insbesondere in Kanada und den USA die Effekte als moderat oder gar enttäuschend bewertet (Singh & Adams 2000). Auf mexikanischer Seite, wo die Erwartung explizit weniger konkret war – Wiedereinstellung und Kompensationen sind völ-

lig irrealistisch angesichts der Tatsache, dass die Belegschaft bei Itapsa mittlerweile völlig ausgetauscht ist –, sondern das Verfahren insgesamt als eine zusätzliche Ressource im umfassenden und langwierigen Kampf um Demokratisierung betrachtet wird, sieht man das differenzierter. Zwar wird ebenso eine unmittelbare regulative Nützlichkeit des NAALC abgestritten. Jedoch haben die Verfahren dazu beigetragen, die Stellung der unabhängigen mexikanischen Gewerkschaften zu konsolidieren. Darüber hinaus haben sich, wie letztlich alle Akteure auf Seiten der Zivilen Gesellschaft betonen, durch die gemeinsame Praxis die transnationalen Kontakte erheblich konsolidiert (Rosen 1999, Hathaway 2000).

Der Fall „Washington Apple“ in den USA – „Migrant Workers“ im Fadenkreuz

Im Vergleich zu Mexiko sind die USA ein Nachzügler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts war hier eine weitgehend unregulierte Form der Arbeitskonflikte typisch. Erst mit Roosevelts *New Deal* wurde eine neue Epoche vorbereitet: Um die Weltwirtschaftskrise zu überwinden, wurden nun verstärkt Aspekte der Binnennachfrage fokussiert. Entsprechend sollte die Position der Gewerkschaften durch legislative Reformen, so v.a. den 1935 durchgesetzten *National Labor Relation Act* (NLRA), gestärkt werden (Lüthje & Scherrer 1993).

Allerdings legte diese legislative Initiative nicht den Grundstein für eine einheitliche Entwicklung des US-amerikanischen Arbeitsrechts. Das *National Labor Relation Board* (NLRB), die für das NLRA zuständige Behörde, befasst sich ausschließlich mit der Regelung bzw. Rahmensetzung für kollektivrechtliche Angelegenheiten. Die Regelung anderer Konfliktfelder der Arbeitsbeziehungen, so etwa Fragen zum Gesundheitsschutz oder zum rechtlichen Status von *migrant workers*, ist davon unberührt, obliegt vielmehr in Genese und Aufbau ähnlichen, aber völlig eigenständigen quasi-juristischen Institutionen.¹²

Diese späte, sowohl durch eine liberalistische Staatskonzeption flankierte als auch durch den ausgeprägten Föderalismus nochmals zergliederte Entwicklung sollte in ihrer Konsequenz die typisch dezentrale Struktur und auch den tendenziell konfrontativen Charakter der industriellen Beziehungen in den USA begünstigen, in denen der Betriebsebene als Ort der entscheidenden Auseinandersetzungen – und somit auf Gewerkschaftsseite, dem sog. *local*, als Form der betrieblichen Einheit – eine zentrale Bedeutung zukommen sollte.¹³ Aus dieser Struktur erklärt sich auch, das sich US-Gewerkschaften primär an unmittelbaren betrieblichen Konflikten orientieren und nur wenig an einer „makroökonomischen Verantwortung“ bemessen werden (Erd 1988) – es ist dies eine Rolle, die diametral zur explizit staatstragenden der korporatistischen Gewerkschaften Mexikos ist.

Im Zuge der Erosion des *New-Deal*-Regulierungssystems und der sich maßgeblich wandelnden politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse in den 1980er und 1990er Jahren gerieten viele US-Gewerkschaften verstärkt unter Druck. Resultat war ein rapider Mitgliederschwund, der sowohl durch die korrespondierende Transformation des Erwerbssystems und neuer Unternehmensstrategien als auch durch offen antigewerkschaftliche Kampagnen flankiert wurde. Öffentliche Aufmerksamkeit zog dabei v.a. die sich ausbreitende Praxis antigewerkschaftlich motivierter Betriebsschließung auf sich (Bronfenbrenner 1997).¹⁴

Als Reaktion auf diese Entwicklung setzte sich in den 1990er Jahren allmählich eine neue strategische Orientierung durch. Entscheidend hierfür war u.a. der Wechsel in der Spitze des AFL-CIO. Mit John Sweeney wurde 1995 erstmals ein Repräsentant einer Gewerkschaft des öffentlichen Sektors als Protagonist einer Modernisierungsbewegung, die ursprünglich aus einer Anti-NAFTA-Koalition hervorgegangen war, Präsident des AFL-CIO (Robinson 2001). Angestrebt wird seitdem eine Erneuerung in Richtung eines *social movement unionism*, welcher die Stärkung von Basisaktivitäten, insbesondere die Öffnung der Gewerkschaften zu anderen Akteuren der Zivilgesellschaft vorsieht, was von gemeinsamen Kampagnen und Koalitionen zur Lösung lokaler Probleme über die Mobilisierung der Mitgliedschaft für Wahlkampagnen bis hin zur Beteiligung an globalisierungskritischen Bewegungen reichen soll. Die neue Führung sucht zugleich ein Kardinalproblem der Gewerkschaften – Organisation und Gewinnung neuer Mitglieder – anzugehen: Organisationskampagnen in neuartigen Formen sind somit in den Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Aktivitäten des AFL-CIO gerückt (Hurd 2001).

Ein wesentlicher Ausdruck dieser neuen Orientierung sind auch Strategien, die sich auf Gruppen beziehen, welche traditionell kaum gewerkschaftliche Organisationsinteressen auf sich zogen: So etwa die seit den 1990er Jahren rasch wachsende Anzahl von ArbeitsmigrantInnen aus Lateinamerika, vor allem auch aus Mexiko. Neben NRO sind es nun auch Gewerkschaften – mitunter auch Koalitionen beider – die auf die prekäre Situation ausländischer Arbeiter in der Landwirtschaft und in den einfachen Dienstleistungsbranchen aufmerksam machen. Allerdings haben Arbeitskonflikte, in die ArbeitsmigrantInnen involviert sind, spezifische Merkmale. Das Ausländerrecht und das kollektive Arbeitsrecht weisen ihnen einen besonders verletzlichen Status zu – insbesondere gegen die formal illegalen MigrantInnen, die sog. *indocumentados*, sind somit Druckmittel relativ leicht zu lancieren. Aber auch die legal im Land arbeitenden sehen sich verstärktem, diskriminierendem Umgang ausgesetzt.

Exemplarisch für eine antigewerkschaftliche und diskriminierende Unternehmenspraxis ist der Konflikt in der „*Washington State Apple Industry*“. Seit 1996 verfolgte die *International Brotherhood of Teamsters* (IBT) – eine der größten dem Dachverband AFL-CIO angehörenden Einzelgewerkschaften der USA –

in Kooperation mit der Gewerkschaft der *United Farmworkers* (UFW) die Strategie, die rund 40.000 Feld- und 15.000 Lagerarbeiter der Obstbranche im Staate Washington, die sich überwiegend aus mexikanischen ArbeitsmigrantInnen rekrutieren, zu organisieren.

Zunächst war geplant, die Arbeiter der gesamten Branche zu mobilisieren und einen Tarifvertrag für die ganze Region zu erstreiten. Da dies jedoch langwierige normative Veränderungen am Status von Landarbeitern voraussetzte – gemäß des US-Arbeitsrechts sind diese nicht als *employees* definiert und genießen insofern kein Recht auf Kollektivvereinbarungen – wurde die Strategie geändert: Während die *United Farmworkers* ihre Bemühungen in *Washington State* zwar nicht völlig aufgaben, sich aber verstärkt ihrer traditionellen Hochburg Kalifornien zuwandten, konzentrierten sich die *Teamsters* primär auf die Lagerarbeiter in ausgewählten, exemplarischen Betrieben. Im Zentrum der Organisationskampagne standen die *Washington Fruit Corporation* sowie die *Stemilt Growers Corporation* in Yakima (WS), die beide zu den größten Unternehmen der Branche zählen.

Anfangs schien die Organisationskampagne zu fruchten: Ende 1997 hatte in beiden Betrieben die Mehrzahl der Arbeiter ihre *union cards* eingereicht und damit formal ihre Mitgliedschaft in der Gewerkschaft ausgewiesen. Den IBT-Verantwortlichen galt dies als hinreichender Test für die Bereitschaft der Belegschaft, die Gewerkschaft auch bei den nun anstehenden Anerkennungswahlen zu unterstützen und deren Position in den folgenden Kollektivverhandlungen zu stärken. Die Unternehmen zielten jedoch darauf, formale Wahlen zu vermeiden und begannen eine breit angelegte Einschüchterungskampagne: Auf Flugblättern und in firmeneigenen Veröffentlichungen wurden die Gewerkschaften diffamiert, sog. *Union Brokers*, deren Aufgabe es ist, Organisierungsbemühungen direkt zu untergraben, mischten sich unter die Arbeiter, nicht nur gewerkschaftsnahen Wortführern wurde gezielt mit Entlassungen gedroht, schließlich wurden v.a. auch die *migrant workers* fokussiert. Entlassungsdrohungen wurden dadurch verstärkt, die US-amerikanische Einwanderungsbehörde, den sog. *Immigration and Naturalization Service* (INS), zu informieren und somit ein Ausweisungsverfahren auszulösen.

Letztere Drohung zielt zwar primär auf die sog. *indocumentados*, die, sofern sie entdeckt, in der Tat sofort ausgewiesen würden. Aber auch jene mit legaler Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis befürchten dasselbe Schicksal wenn etwa nach einer möglichen Entlassung ihr Status neu überprüft werden sollte. Darüber hinaus sind Kenntnisse über die Rechte von *migrant workers* kaum verbreitet und auch alltägliche Diskriminierungen verfehlen ihre Wirkung nicht. So sind derartige Drohgebärden gerade während einer gewerkschaftlichen Organisierungskampagne – auch wenn sie einer fundierten Rechtsgrundlage entbehren – ausgesprochen effektiv.¹⁵

Letztlich wurden die Abstimmungen bei *Washington Fruit* und *Stemilt* am 8. 1. 1998 von den *Teamsters* verloren, den Organisierungsbemühungen war so-

mit – zumindest vorläufig – ein Ende gesetzt (ILRF 1998). Im Mai wurde dann eine NAALC-Beschwerde zu den Vorfällen, insbesondere zu den diskriminierenden Praktiken gegen die *migrant workers*, bei den mexikanischen Behörden eingereicht und somit die formale Transnationalisierung des Konflikts erreicht. Unterzeichnet wurde sie von einer ausschließlich aus unabhängigen mexikanischen Gewerkschaften bestehenden Petitionärsgruppe – neben der bereits erwähnten FAT und der Gewerkschaft STIMACHS unternahm dies auch mit der *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) der größte unabhängige mexikanische Gewerkschaftsdachverband.

Angesichts der Chronologie der Ereignisse könnte man davon ausgehen, dass die Beschwerde in erster Linie als Reaktion auf die Vorfälle um die Gewerkschaftswahlen verfasst wurde. Doch die Geschichte dieser Klage ist um einiges komplexer und zudem hilfreich, um unterschiedliche Verbindungen und spezifische Interessenlagen der zivilgesellschaftlichen Akteure nachvollziehen zu können. Federführend waren freilich nicht die mexikanischen Gewerkschaften, sondern die US-amerikanischen Initiatoren IBT und UFW, die bereits Ende 1996 erwogen, eine NAALC-Klage als flankierende Maßnahme zur Organisierungskampagne einzuleiten. Für deren Erarbeitung wurde – lange vor den Ereignissen im Januar 1998 – ein externer und mit dem NAALC vertrauter Arbeitsrechtsspezialist des *International Labor Rights Fund* (ILRF) beauftragt – die erste Version war schon Mitte 1997 ausgearbeitet (Singh & Adams 2000). Die Einreichung der Beschwerde wurde aber zurückgehalten, weil die *Teamsters* für die Kampagne zur Gewerkschaftswahl im Januar 1998 lediglich interne Kräfte mobilisieren wollten – befürchtet wurde, dass eine NAALC-Beschwerde zu diesem Zeitpunkt womöglich schlechte Publicity provozieren würde, die gerade auch zur Verunsicherung in den eigenen Reihen führen könnte.¹⁶

Schließlich war es auch der beauftragte Arbeitsrechtsspezialist, der seine Kontakte insbesondere zur FAT nutzte und dazu beitrug, dass sich eine breite, mexikanische Petitionärsgruppe bildete. Letztere hatte auch kein unmittelbares Interesse an den Vorfällen in den USA – ihr ging es primär darum, mit einem Verfahren gegen die USA in Mexiko den Vorwurf ausländischer Instrumentalisierung zu entkräften – einen Vorwurf, der besonders von staatsnahen Medien und korporatistischen Gewerkschaften häufig kolportiert wird, um unabhängige Gewerkschaften in Misskredit zu bringen.

Die Bearbeitung seitens der mexikanischen Behörden schien dann zunächst einmal ein interessiertes Engagement zu signalisieren. Im Spätsommer 1998 besuchte der mexikanische Botschafter Arbeiter, Gewerkschafter und Anwälte in *Washington State*; schließlich wurde in Mexiko-Stadt eine Anhörung zu den Vorfällen durchgeführt, bei der Vertreter der mexikanischen Petitionäre, der für die

Ausarbeitung der Klage zuständige US-amerikanische Arbeitsrechtler und einige Arbeiter und Gewerkschaftsvertreter aus den USA anwesend waren.

Danach aber nahm das Verfahren einen recht zähen Verlauf. Es vergingen fast neun Monate, bis der Bericht der mexikanischen Behörde Ende August 1999 veröffentlicht wurde – seit der Einreichung der Beschwerde waren somit beinahe anderthalb Jahre vergangen. Und auch der Inhalt ist eher moderat. Grundsätzlich wird erklärt, dass nicht beabsichtigt werde, einen supranationalen Mechanismus zu fördern, der über nationale Gesetzesnormen urteilen oder zu deren Verbesserung anregen sollte. In diesem Sinne sollen auch die zu den Beschwerdepunkten immerhin eingeforderten Ministerkonsultationen lediglich den Austausch mit dem US-Arbeitsministerium fördern und weitere Informationen über Vorhaben ermöglichen, welche die Rechtsdurchsetzung hinsichtlich der Beschwerdepunkte garantieren (STPS 1999).

Doch die Ergebnisse der Ministerkonsultationen ließen weitere neun Monate, bis zum Mai 2000, auf sich warten. Vorgesehen wurden darin *follow up activities* zu einer ebenfalls im NAALC-Kontext und parallel durchgeführten Konferenz zu Migrantenarbeit in der Landwirtschaft (die bemerkenswerterweise maßgeblich von US-amerikanischer Seite gefördert wurde), *government to government sessions*, weitere Informationsveranstaltungen und öffentliche Anhörungen in Betrieben vor Ort und schließlich ein dreisprachiger Leitfaden zu Rechten von *migrant worker* und Verfahrenswegen (CLC 2002).

Damit war dann zumindest das formell-institutionelle Verfahren auf transnationaler Ebene abgeschlossen. Hoffnungen zivilgesellschaftlicher Organisationen auf weitere Verfahrensschritte oder gar Sanktionen wurden enttäuscht (ILRF 1999). Auch wird die Migrationspolitik zwischen den beiden Ländern, bei der in den letzten Jahren durchaus eine gewisse Dynamik zu beobachten war, künftig nicht entscheidend auf der NAALC-Ebene verhandelt werden (Dombois u.a. 2004). Dies liegt grundsätzlich an der sekundären Bedeutung dieses Arbeitsregimes, dessen Konflikte keineswegs die Eintracht der Freihandelsgemeinschaft stören sollen. Doch selbst wenn diese nicht derart weitreichend sind, so lassen sich doch unterschiedliche Regierungsstrategien erkennen, wobei insbesondere die mexikanische Seite – trotz des zumindest in Migrationsfragen offensichtlichen Interesses – offenbar nicht gewillt ist, derartige Verfahren auszuweiten, die potenziell Einfluss auf den traditionellen Kern der national-korporatistischen Herrschaftssynthese erreichen könnte.

Neben den spezifischen Rationalitäten der Regierungsvertreter ist aber v.a. auch die Vielfalt der Strategien und der Netzwerkbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Akteuren bemerkenswert, die in den Auseinandersetzungen um Washington Apple sichtbar wurden. Für die zentralen Initiatoren, die *Teamsters*, war die transnationale Beschwerde als Flankierung der Kampagne gedacht und

als solche letztlich nur von sekundärer Bedeutung – und wenn die Gewerkschaft die Anerkennungswahlen gewonnen hätte, dann wäre die Beschwerde sehr wahrscheinlich niemals eingereicht worden. Für die mexikanischen Gewerkschaften war sie indes innenpolitisch wichtig, weil diese somit dem Instrumentalisierungsvorwurf etwas entgegenzusetzen konnten, der angesichts der zunehmenden transnationalen Aktivitäten kursiert. Bemerkenswert ist schließlich auch die Bedeutung, die einzelne Personen im Beschwerdeprozess gewinnen konnten: Schließlich war es der Arbeitsrechtsexperte beim ILRF, der nicht nur eine umfassende Beschwerde ausarbeitete, sondern auch die transnationalen Kontakte knüpfte, da die Gewerkschaften – anders als in vielen Fällen, in denen es um kollektive Rechte ging – keine grenzüberschreitenden Beziehungen hatten.

Zur Entwicklung in der Obstindustrie ist noch folgendes anzumerken. Bereits 1999 begann eine vehemente interne Auseinandersetzung bei den *Teamsters*, in deren Folge die Gewerkschaftsspitze, die zu Beginn der Kampagne agierte, und mit dieser auch viele Stellen in verantwortlichen Positionen neu besetzt wurden. So übernahmen nicht nur neue Anwälte das Feld, es wurde auch eine neue nationale Strategie definiert, in welcher die Organisation der Arbeiter in der Obstindustrie an Bedeutung einbüßte. Dessen ungeachtet hatte die Auseinandersetzung um Washington-Apple eine belebende und fortschrittliche Wirkung, welche die transnationale Debatte um Arbeitsmigration – gerade auch über das temporäre Interesse einiger Initiatoren hinaus – maßgeblich belebte.

Resümee und Ausblick: Zur Heterogenisierung und räumlichen Dispersion sozialer Auseinandersetzungen

Es ist dies nicht der Ort, um anhand der exemplarisch aufgezeigten Dynamik transnationalisierter Arbeitskonflikte, wie sie sich im Zuge fortschreitender neoliberaler Globalisierung im NAFTA-Raum entwickeln, verallgemeinernde Aussagen oder Hypothesen über ihre Struktur zu formulieren. Vielmehr legen sie nahe, dass eine fragmentierte und triadisch strukturierte Globalisierung zu einer Dispersion und Heterogenisierung sozialer Auseinandersetzungen führt. Zu eigenständig sind die supranationalen Integrationsbemühungen. Zu unterschiedlich aber v.a. sind die nationalen Herrschaftsstrukturen inklusive ihrer tradierten institutionellen Strukturen und zu heterogen die entsprechenden betrieblichen Konflikttypen, welche nach wie vor den zentralen Bezugspunkt der Konflikte in den Arbeitsbeziehungen bilden. Zu widersprüchlich sind aber auch die jeweiligen partikularen Interessen und Handlungsrationalitäten der subalternen Akteure – von Gewerkschaften verschiedener Branchen und Länder über diverse NRO bis hin zu der großen Zahl von ArbeitsmigrantInnen unterschiedlicher Herkunft – die im globalen Standortwettbewerb in teils unmittelbare, teils indirekte

Konkurrenzverhältnisse gesetzt werden. Und entsprechend offen sind letztlich auch die Zielkorridore ihrer noch recht jungen Strategien, mit denen sie auf die neuen Bedingungen zu reagieren suchen. Gleichwohl sind es nicht unbedingt ihre konkreten Probleme, wohl aber ihre Handlungskontexte, die sich zunehmend überschneiden. Und hier wird die transnationale Ebene relevanter – dies gilt sowohl für die Arbeiter in lateinamerikanischen Exportplattformen als auch für die *indocumentados* in der Agrarindustrie der USA.

Die dokumentierten Auseinandersetzungen im Rahmen des *North American Agreement on Labor Cooperation* untermauern diese Hypothese. In ihnen werden konkrete Vorfälle auf betrieblicher Ebene nicht nur im Rahmen nationaler Verfahren, sondern eben auch mit der transnationalen Ebene auf fallspezifische Art und Weise verknüpft. Der Fall Washington Apple ist ein Beispiel für antigewerkschaftliche Kampagnen, die in den USA seit den 1990er Jahren ausgeweitet werden. Seine spezifische Brisanz gewinnt er jedoch aus der genuin transnationalen Problematik der Diskriminierung von ArbeitsmigrantInnen und den korrespondierenden Unschärfen der juristischen Zuständigkeit. Itapsa ist indes ein typischer Konflikt in der mexikanischen Exportindustrie, dessen Wurzel unmittelbar in den autoritären Strukturen staatskorporatistischer Arbeitsbeziehungen liegt, und zudem jene klassischen Bedenken in den nördlichen Nachbarstaaten bedient, welche die Abwanderung von Arbeitsplätzen aufgrund mangelnder Durchsetzung von Sozial- und Arbeitsstandards vermuten. Somit zeigen beide Fälle exemplarische Konfliktmuster einer heterogenen nachfordistischen Widerspruchskonstellation auf, in denen Akteure der verschiedenen Länder auf Grundlage höchst unterschiedlicher Interessen und Handlungsrationalitäten den Konflikt transnationalisieren.

Die Bilanz der institutionellen Bearbeitung ist jedoch nüchtern zu bewerten. Zwar haben öffentliche Anhörungen und andere Aktivitäten punktuell die Debatte um die Vorfälle erheblich angeheizt. Weiterführender regulativer Einfluss wurde jedoch im „diplomatischen“ Spiel der Regierungsagenturen zu verhindern gesucht. Allerdings wären stärkere regulative Effekte ohnehin nur mittels einer deutlicheren autoritären Anlage des Regimes möglich gewesen, zu deren Umsetzung letztlich aber nur die USA als dominanter Staat in Nordamerika die adäquaten Mittel zur Verfügung hätte. Ein derartiges Engagement ist aber aus zweierlei Gründen kaum zu erwarten: Erstens ist für die angestrebte Wirtschaftsliberalisierung der Bereich der Arbeitspolitik ein vergleichsweise unbedeutendes und wegen seiner potenziellen Konfliktivität eher lästiges Feld, welches kaum Nutzen für die gemeinsamen Interessen der hegemonialen, transnational agierenden Kapitalfraktionen an einem reibungslosen Freihandel erwarten lässt. Darüber hinaus würde zweitens mit der Transnationalisierung von Arbeitskonflikten unmittelbar die Struktur der jeweiligen industriellen Beziehungen, somit der institutionelle Kern der Regulation des Lohnverhältnisses der entsprechend tradierten,

nationalen Herrschaftssynthese zur Disposition gestellt. Es liegt nahe, dass hier – wenngleich, wie an der vergleichsweise defensiven Grundhaltung der mexikanischen Behörden abzulesen, in unterschiedlicher Intensität – beharrende Kräfte aller Länder vermehrt wirksam werden; schließlich agieren gerade auch auf zwischenstaatlicher Regime-Ebene zwar höchst heterogene Akteure, die aber die eigenen nationalen Herrschaftsstrukturen keinesfalls unterminieren wollen.

Somit wurden die Hoffnungen vieler Petitionäre insbesondere aus den USA auf unmittelbare, regulierende Effekte enttäuscht und das NAALC infolgedessen verstärkt als Beispiel symbolischer Politik kritisiert. In Mexiko honorierte man hingegen stärker den Nutzen internationaler Aufmerksamkeit zur Flankierung der konkreten Konflikte. Hier erweisen sich offenbar weichere politische Druckmittel, welche auf die Öffentlichkeitswirksamkeit zielen, gerade auf transnationaler Ebene als eine durchaus relevante Ressource. NAALC-Beschwerden haben als Teil von Auseinandersetzungen, die letztlich auf verschiedenen Terrains geführt werden – so neben den nationalen Verfahren auch ILO-Beschwerden oder reine Öffentlichkeitskampagnen – durchaus eine flankierende und unterstützende Wirkung.

Relevant ist auch noch ein weiterer sekundärer Effekt. Trotz aller unterschiedlichen Interessen förderten die Konflikte eine gemeinsame Praxis, die jenseits abstrakter internationaler Solidaritätsbekundungen liegt und – gleichgültig welche konkreten Konfliktformen künftig favorisiert werden – im Kontext transnationalisierter und flexibler Produktion und Akkumulation eine bedeutsame Ressource für politisches Handeln überhaupt ist. In den Verfahren wurden nicht nur Lernprozesse sondern auch qualitativ neue Beziehungsmuster zwischen gewerkschaftlichen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren aller Länder begünstigt – ein Aspekt der angesichts sowohl der Konkurrenz und der fortschreitenden Segmentierung der Lohnabhängigen als auch des Misstrauens und z.T. auch der rassistischen Ressentiments gerade zwischen jenen der USA und Mexiko nicht zu vernachlässigen ist. Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hier bestenfalls um erste Annäherungen handelt – Annäherungen allerdings, welche den Hintergrund für eine potenzielle Verstetigung gemeinsamer transnationaler Praktiken in den nächsten Jahrzehnten bilden können.

Ausblickend bleibt somit festzuhalten: Arbeitskonflikte werden nicht zuletzt wegen der nationalen Verwurzelung der Herrschaftssynthese und entsprechender Beharrungskräfte in diesem zentralen Widerspruchsfeld kapitalistischer Gesellschaften auf absehbare Zeit im nationalstaatlichen Kontext ihren zentralen Bezugspunkt behalten. Gleichwohl bilden sich neuartige institutionelle Formen der Widerspruchsbearbeitung heraus, welche die Anforderungen einer nachfordistischen Widerspruchskonstellation und hier insbesondere ihrer wachsenden transnationalen Dimension zu bearbeiten suchen.

Wohin die Wege hier führen werden, ist bislang nicht abzusehen. Zumindest die Analyse der transnationalisierten Arbeitskonflikte im NAFTA-Raum lässt aber nicht vermuten, dass das zugehörige NAALC in Zukunft das Potenzial erhalten wird, als Paradigma oder auch nur als Grundlage einer idealtypischen Konstruktion für transnationale Arbeitskonflikte verallgemeinerbar zu sein. Auch bleibt es grundsätzlich offen, ob künftige Konfliktformen primär staatlich institutionell vermittelt werden, ob sie auf Basis privater Kampagnen basieren oder in vielfältigen Mischformen zum Ausdruck kommen. Fraglich ist schließlich auch, ob die strukturellen Hürden für eine transnationale Solidarisierung überhaupt anhaltend überwunden werden können.

Gleichwohl deutet sich dennoch – wie auch in anderen globalisierungsvermittelten Konfliktfeldern – ein übergreifendes Charakteristikum ab, das, so eine vorläufige Hypothese, zum Markenzeichen nachfordistischer sozialer Auseinandersetzung werden könnte: Es ist dies nicht nur eine Verschiebung, sondern eine qualitative Transformation und Vervielfachung der räumlichen Bezüge, somit eine Entwicklung zu heterogenen, multiskalaren sozialen Auseinandersetzungen, in denen – ausgehend von einer bestehenden, aber temporären Fixierung – die räumlichen Ebenen erst rekonstituiert und schließlich auch miteinander artikuliert werden. Es ist diese Vervielfachung der Handlungskontexte und Rahmenbedingungen, in denen v.a. verschiedenste subalterne Akteure sich überhaupt orientieren und Strategien entwickeln müssen – die Fälle *Itapsa* und *Washington Apple* haben einige Indizien für die dadurch anzunehmende Heterogenisierung geliefert, das NAALC selbst ist indes nichts weiter als ein staatlich vermitteltes Experimentierfeld.

Somit stellt es eine zentrale Herausforderung sowohl für Wissenschaft als auch für konkrete politische Praxis dar, diese globalisierungsvermittelte räumliche Dispersion und damit einhergehend die Heterogenisierung sozialer Auseinandersetzungen zunächst umfassend wahrzunehmen und zu verstehen, um schließlich Handlungsbedingungen neu bestimmen zu können. Dabei offenbaren die Dynamiken der vielfältigen sozialen Auseinandersetzungen selbst ihre Qualität als grundsätzlich offene Prozesse. Andererseits entwickeln sich diese weder außerhalb hegemonialer Diskurskonstellationen noch unabhängig von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und anderen, durch diese bereits vermittelten institutionellen Strukturen. Es ist somit möglich, die Rahmenbedingungen sozialer Auseinandersetzungen und die potenzielle Reichweite partikularer Strategien zu durchdringen. Ihre konkreten Resultate sind indes Momente einer „historischen Fundsache“ (Lipietz) und als solche nicht vorhersehbar.

Anmerkungen

- 1 Allerdings ist es theoretisch wie empirisch höchst umstritten, inwieweit diese Befürchtungen, die letztlich auf der Annahme einer grenzenlosen Mobilität quasi „heimatloser“ Unternehmen in einem „*footloose capitalism*“ gründen, realistisch oder eher ein diskursives Konstrukt sind. Außer Frage steht allerdings eben die diskursive Wirkungskraft der Debatte. Denn letztlich scheinen die angenommenen Anpassungszwänge, welche die Vergleichbarkeit von „Standorten“ und somit bereits deren freie Wahl suggerieren, tief genug im Alltagsbewusstsein verankert, um für das Gros relevanter Akteure handlungsorientierend zu sein.
- 2 Zur Zeit dieser zwischenstaatlichen Aushandlungen stand die Ratifizierung in den USA noch aus. Erst am 17. November 1993, sechs Wochen vor dem geplanten Inkrafttreten, war es dann so weit. Denkbar knapp mit 234 zu 200 Stimmen wurde NAFTA inklusive NAALC angenommen (Scherrer 1999).
- 3 Insgesamt sind im NAALC elf *labor principles* definiert, die sogar über das Spektrum der IAO-Kernarbeitsnormen hinausgehen (vgl. ebd.): Es sind dies neben Grundrechten (wie Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit und der Diskriminierung insbesondere von Frauen und *migrant workers*) und industriellen Bürgerrechten (wie Streikrecht, Vereinigungsfreiheit und Recht auf kollektive Interessenvertretung) auch einzelne auf Arbeitsbedingungen und soziale Sicherungen zielende Schutzrechte (wie die Einhaltung gesetzlicher Normen für Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Arbeits- und Gesundheitsschutz und für Entschädigungen bei Unfällen und Berufskrankheiten).
- 4 Im Rahmen des NAALC wurden mittlerweile 28 Fälle verhandelt. Neun betreffen Vorfälle in den USA, zwei in Kanada und 17 in Mexiko. Allerdings hat bislang keine der Beschwerden die erste Stufe des Verfahrens, die mit dem diplomatischen Puffer der Ministerkonsultationen endet, überschritten. Für eine umfassende Darstellung und Analyse des institutionellen Verfahrens vergleiche Dombois u.a. (2004).
- 5 Neben Dokumentenstudien basieren die folgenden Fallanalysen maßgeblich auf Experteninterviews mit involvierten Arbeitern, Gewerkschaftsvertretern, staatlichen Akteuren und Unternehmern.
- 6 Eine wesentliche historische Bedingung hierfür war, dass die mexikanischen Revolution primär von der aufstrebenden Bourgeoisie und den Landarbeitern getragen wurde, während die städtische Industriearbeiterschaft und die Gewerkschaftsbewegung eine vergleichsweise marginale Rolle spielten. Somit wurde letztere im Zuge der nachrevolutionären Dynamik maßgeblich durch staatliche Einflussnahme gefördert und geprägt, wodurch ihre Entwicklungsrichtung ab den 1930er bis in die 1980er Jahre vorgegeben war: Die Funktion der industriellen Beziehungen wurde darin gesehen, einen zentraler und stabilisierenden Pfeiler des an Importsubstitution orientierten Entwicklungsstaats zu bilden (vgl. Bizberg 1996, Boris 1994).
- 7 Die demokratische Perspektive ist allerdings in der Regel nicht auf die industriellen Beziehungen beschränkt. Vielmehr wird diese als ein Bereich der umfassenden Demokratisierung des mexikanischen politischen Systems insgesamt gefasst (Bensusán & Alcalde 1999, Bouzas & Mendoza 1999)
- 8 *Contratos de protección* sind eine in Mexiko weit verbreitete Praxis – ohne Beteiligung und ohne Wissen der Belegschaft – zwischen Gewerkschaftsfunktionären und Management Kollektivvereinbarungen zu beschließen. Ursprünglich entwickelten sich diese aufgrund einer schwachen Gewerkschaftsbewegung und letztlich deren staatlicher Förderung – durchaus bedeutsam war damals letztlich eine „patronale“ und schützende Intention gegenüber einer jungen Arbeiterschaft. Die Eigendynamik dieses Systems führte jedoch dazu, dass sie beinahe ausschließlich ein Mittel der Korruption und der klientelistischen Herrschaftssicherung und -restauration geworden sind (Moheno 1999).
- 9 Die *clausula de exclusión*, die ebenfalls ihre ursprüngliche Intention im Schutz junger Gewerkschaften hatte, erlaubt es der Gewerkschaft, die das Vertretungsrecht bereits inne hat, nicht nur Einstellungen von der Mitgliedschaft abhängig zu machen, sondern v.a. auch Entlassungen von Nicht-Organisierten oder Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern zu veranlassen, oder das-

- selbe auch gegenüber unliebsamen Aktivisten über Gewerkschaftsausschluss zu erreichen. Sie ist demnach ein zentraler Macht- und Kontrollfaktor insbesondere der staatsnahen Gewerkschaften (Bensusán 2001).
- 10 Die Allianz zwischen UE und FAT ist im Zuge wachsender transnationaler Kontakte während der kritischen NAFTA-Diskussion entstanden. Die UE nahm hier für die USA in gewisser Weise eine Vorreiterrolle ein, was maßgeblich in ihrer Struktur und politisch-ideologischen Ausrichtung liegt. Sie ist für US-amerikanische Verhältnisse eine recht kleine Gewerkschaft, die traditionell die radikal-demokratische und internationale Dimension von Solidarität betont und aufgrund ihrer Differenzen in der Zeit des kalten Krieges nicht dem US-Dachverband AFL-CIO angehört. Gleichwohl steht sie mit diversen Einzelgewerkschaften in enger Kooperation – so stellt sie in den transnationalen Auseinandersetzungen häufig einen wichtigen Knotenpunkt dar (Hathaway 2000).
 - 11 Protokolle der Mehrzahl der bislang realisierten Ministerkonsultationen können eingesehen werden unter: www.dol.gov/ilab/media/reports/nao/minagreemt/. Auf derselben Seite finden sich auch die Übersichten zu den *cooperative activities* und den *public communications*.
 - 12 So wurde etwa für Regelungen zum betrieblichen Gesundheitsschutz, der sog *Occupational Health and Safety Act* (OSHA), eine entsprechende Aufsichtsbehörde erst 1970 etabliert, sie steht somit in keinem unmittelbaren bzw. systematischen Zusammenhang mit dem NLRA (Robinson 2001).
 - 13 Somit ist der einzelne Betrieb zumeist die maßgebliche Einheit für Kollektivverhandlungen. Branchenspezifische Tarifverträge stellen eher eine Ausnahme dar. Praktiziert wird gleichwohl die Aushandlung sogenannter Pilotverträge in einzelnen, führenden Unternehmen (*pattern bargaining*), die dann eine orientierende Funktion für die Branchen einnehmen (Rosdächer 1997).
 - 14 Exemplarisch hierfür ist der Konflikt um *La Conexión Familiar*, einer Tochter der Telefongesellschaft Sprint. 1994 begannen die *Communication Workers of America* (CWA) die 200 Mitarbeiter des Betriebs zu organisieren. Die Unternehmensleitung antwortete darauf mit Einschüchterungen, Entlassung der Wortführer und letztlich mit der Drohung, den gesamten Betrieb zu schließen. Eine Woche vor den anberaumten gewerkschaftlichen Anerkennungswahlen wurde den Mitarbeitern dann in der Tat mitgeteilt, dass der Betrieb – angeblich wegen Unrentabilität – geschlossen werde. Die CWA eröffnete dann diverse Verfahren vor dem NLRB wegen antigewerkschaftlicher Betriebsschließung und weiterer „*unfair labor practices*“, die sich während des Konflikts ereigneten. Nach langwierigem Hin und Her wurden die Beschwerden im November 1997 durch die letzte Instanz jedoch abgelehnt. Flankierend zu den nationalen Verfahren wurde aber auch hier – dank einer strategischen Allianz der CWA mit dem *Sindicato de Telefonistas de la Republica de México* (STRM) – ein NAALC-Verfahren in Mexiko eröffnet. Nicht nur ein dadurch angestoßenes *Public Hearing* in San Francisco heizte US-weit die Debatte an und unterstützte das nationale Verfahren. Insbesondere auch eine von den Arbeitsministern angeregte, letztlich sehr umfassende Studie zur Praxis antigewerkschaftlicher Betriebsschließungen sorgte in den USA für Furore v.a. in Wissenschaft und Politik (Bronfenbrenner 1997).
 - 15 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der widersprüchliche Rechtsstatus der *indocumentados* und zudem die Tatsache, dass die Praxis der US-amerikanischen Behörden hier weniger repressiv ist, als zunächst angenommen werden könnte. Zwar wird einerseits die Einreise der illegalisierten *migrant workers* zumeist mit allen militärischen Mitteln zu verhindern gesucht. Und auch innerhalb der USA werden sie gezielt aufgespürt, kriminalisiert und schließlich ausgewiesen. Andererseits genießen sie – einmal irgendwo angeheuert – formal dieselben Arbeitsrechte wie alle anderen Arbeitnehmer. M.a.W.: Der legale Aufenthaltsstatus ist von dem des Arbeitnehmers juristisch entkoppelt. So überschneiden sich im Rahmen von Arbeitskonflikten, in die *indocumentados* involviert sind, zwei unterschiedliche Jurisdiktionen und somit die Kompetenzbereiche der zuständigen Behörden, des INS einerseits und des *National Labor Relation Board* andererseits. Da eine explizite gesetzliche Regelung für das Interagieren der Behörden nicht vorgesehen ist, jedoch Drohungen seitens der Unternehmer zumeist während Arbeitskonflikten

geäußert werden, für deren Regelung grundsätzlich das NLRB zuständig ist, genießt letzteres eine quasi informelle Priorität. Normalerweise wird wie folgt verfahren: Nach der Benachrichtigung des INS – etwa über die Anwesenheit von *indocumentados* – fragt dieses direkt beim Unternehmen oder auch beim NLRB an, ob parallel ein Arbeitskonflikt ausgetragen wird. Wenn dies der Fall ist, dann wird in der Regel von einem Eingreifen abgesehen. Sind allerdings *indocumentados* einmal – bestätigt durch das NLRB – in Folge einer *unfair labor practice* des Unternehmens entlassen worden, dann können sie zwar Kompensationszahlungen einfordern, nicht aber die Wiedereinstellung – ihnen droht vielmehr die Ausweisung (vgl. ILRF 1998).

- 16 Parallel liefen auf nationaler Ebene gerade Verhandlungen zum *Fast Track* – eine Verfügung, welche dem Präsidenten der USA temporär wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit in zwischenstaatlichen Verhandlungen gestattet. Letztlich sollte zu diesem Zeitpunkt vermieden werden, dass die *Teamsters* als scharfe Kritiker von *Fast Track* und NAFTA zur gleichen Zeit das NAALC nutzten (vgl. Dombois u.a. 1994).

Literatur

- Alexander, Robin (1999): „Experience and Reflections on the Use of the NAALC“. In: Mondragón 1999a, S. 139-166.
- Alnasseri, Sabah; Brand, Ulrich; Sablowski, Thomas; Winter, Jens (2001): „Raum, Regulation und Periodisierung des Kapitalismus“. In: *Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, Nr. 239, S. 23-42.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (2002): *Globalisierung der Unsicherheit*. Münster.
- Bennet, Iris (1997): „Justice for Janitors – ein Modell? Die Kampagne der Angestelltengewerkschaft SEIU zur Organisierung der ImmigrantInnen im Reinigungsgewerbe“. In: Lüthje & Scherrer 1997a, S. 155-160.
- Bensusán, Graciela (2001): „Las relaciones laborales en la transición mexicana“. In: *Arbeitspapier Nr. 46 der ZWE Arbeit und Region an der Universität Bremen*, S. 1-64.
- Bensusán, Graciela; Alcalde, Arturo (1999): „Estructura Sindical y Agremiación“. In: Bensusán, Graciela; Rendón, Teresa (Hg.): *Trabajo y Trabajadores en el México Contemporáneo*. Mexiko Stadt, S. 166-187.
- Bieling, Hans-Jürgen; Steinhilber, Jochen (Hg.) (2000a): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster.
- Bieling, Hans-Jürgen; Steinhilber, Jochen (2000b): „Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration“. In: Bieling & Steinhilber 2000a, S. 102-130.
- Bizberg, Ilan (1996): „Relaciones Industriales en México: Cambios y Permanencia“. In: *Avances de Investigación*, Nr. 3, S. 5-57.
- Boris, Dieter (1994): *Mexiko im Umbruch. Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie*. Darmstadt.
- Bouzas, José A; Mendoza, Ruth (1999): „Aspectos teóricos conceptuales de la libertad sindical“. In: Mondragón 1999b, S. 3-26.
- Braig, Marianne (1997): „Frauen in der internationalen Arbeitsteilung“. In: Dies. (Hg.): *Begegnungen und Bewegungen. Festschrift für Renate Rott zum 60. Geburtstag*. Stuttgart, S. 109-131.
- Bronfenbrenner, Kate (1997): *The Effects of Plant Closing or Threat of Plant Closing on the Right of Workers to Organize*. Ithaca.
- Carrillo, Jorge; Kopinak, Kathryn (1999): „Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la maquila“. In: De La Garza, Enrique; Bouzas, Alfonso (Hg.): *Cambios en las relaciones laborales*. Bd.1, Mexiko Stadt, S. 81-150.
- CAW (1997): *Public Communication on Labor Law Matters Arising in Mexico: Election Contest between Government and Independent Unions*. Toronto.

- CLC (2002): *Protection of Migrant Agricultural Workers in Canada, Mexico and the United States*. Washington D.C.
- Compa, Lance (1995): „Going Multilateral: The Evolution of U.S. Hemispheric Labor Rights Policy under GSP and NAFTA“. In: *Connecticut Journal of International Law*, Bd. 10, Nr. 2, S. 337-352.
- Compa, Lance (1999): „International labor rights and NAFTA‘ labor side agreement“. In: *LASA Forum*, Bd. XXX, Nr. 2, S. 14-16.
- De Buen, Nestor (1999): „El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte“. In: *El Cotidiano*, Año 5, Nr. 94, S. 5-12.
- DOL (1998a): *Public Report of Review on NAALC Submission 9703*. Washington D.C.
- DOL (1998b): *Transcript of the Public Hearing on NAO Submission 9703*. Washington D.C.
- Dombois, Rainer; Pries, Ludger (1999): *Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozess Lateinamerikas*. Münster.
- Dombois, Rainer; Winter, Jens (2004): „Sozialklauseln – Handelssanktion als wirksames Instrument internati-onaler Arbeitsregulierung?“ In: *IAW-Arbeitspapier*, Nr. 9, S. 3-27.
- Dombois, Rainer; Winter, Jens; Hornberger, Erhard (2004): *Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfälle. Das Lehrstück des North American Agreement on Labor Cooperation*. Münster.
- Eckardt, Andrea; Köhler, Holm-Detlef; Pries, Ludger (1999a): *Global Players in lokalen Bindungen. Unternehmensglobalisierung in soziologischer Perspektive*. Berlin.
- Eckardt, Andrea; Köhler, Holm-Detlef; Pries, Ludger (1999b): „Die Internationalisierung von Wirtschaftsorgansiationen revisited“. In: Eckardt u.a. 1999a, S. 9-30.
- Erd, Rainer (1988): „Auf dem Weg zur Mitbestimmung? Die Krise des amerikanischen ‘business unionism‘“. In: Müller-Jentsch, Walter (Hg.): *Zukunft der Gewerkschaften – ein internationaler Vergleich*. Frankfurt a.M./New York, S. 191-220.
- Fröbel, Folker; Heinrichs, Jürgen; Kreye, Otto (1977): *Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer*. Reinbek.
- Garza, Irasema (1997): „The implementation of workers’ rights in the framework of NAFTA: an introduction“. In: Malanowski, Norbert (Hg.): *Social and Environmental Standards in International Trade Agreements*. Münster, S. 88-99.
- Gill, Stephen (2000): „Theoretische Grundlagen einer neo-gramsicanischen Analyse der europäischen Integration“. In: Bieling & Steinhilber 2000a, S. 23-50.
- Gill, Stephen; Law, David (1988): *The Global Political Economy. Perspectives Problems and Politics*. New York.
- Hathaway, Dale (2000): *Allies across the border – Mexico’s „Authentic Labor Front“ and global solidarity*. Cambridge MA.
- Held, David; Mc Grew, Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge.
- Hirsch, Joachim (2001): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg.
- HRDC (1998): *Review of Public Communication Can 98-1 (Part I)*. Ottawa.
- Hualde, Alfredo (1995): „Die mexikanischen Maquiladoras – Wegweiser des Integrationsprozesses“. In: Hoffmann, Rainer; Wannöffel, Manfred (Hg.): *Soziale und ökologische Sackgassen ökonomischer Globalisierung. Das Beispiel NAFTA*. Münster, S. 122-150.
- Hübner, Kurt (1998): *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?* Berlin.
- Hurd, Richard W. (2001): „Contesting the dinosaur image – the U.S. labor movement’s search for a future“. In: *Transfer*, Bd. 7, Nr. 3, S. 451-465.
- ILRF (1998): *Information Packet. NAALC Complaint on Washington State Apple Industry*. Washington D.C.
- ILRF (1999): *Mexico’s NAFTA Labor Agency cites Washington State Apple Worker Abuses*. Washington D.C.

- Jenkins, Rhys (1985): „Kontroverse Standpunkte zur internationalen Arbeitsteilung“. In: *Mehrwert* 26, S. 1-28.
- Katz, Sheila (1999): „NAALC in Canada. Background“. In: Mondragón 1999a, S. 167-168.
- Keresztesi, Nicholas (2001): „Mexican labor laws and practices come to Canada: a comment on the first case brought to Canada under the North American Agreement on Labor Cooperation“. In: *Canadian Labour & Employment Law Journal*, Bd. 8, Nr. 3, S. 411-437.
- Köpke, Rainer (1998): *Nationaler Wettbewerb und Kooperation. Freie Produktionszonen in Mittelamerika*. Münster.
- Köbler, Reinhart; Hauck, Gerhard (1999): „Informalisierung. Transformationen und Überlebensstrategien“. In: *PROKLA*, Nr.117, S. 503-516.
- Lujan, Bertha (1999): „Estandares laborales y globalización. El caso del ACLAN“. In: Mondragón 1999a, S. 123-138.
- Lüthje, Boy; Scherrer, Christoph (1993): „Jenseits des Sozialpakts“. In: Dies. (Hg.): *Jenseits des Sozialpakts. Neue Unternehmensstrategien, Gewerkschaften und Arbeitskämpfe in den USA*. Münster, S. 9-30.
- Lüthje, Boy; Scherrer, Christoph (Hg.) (1997a): *Zwischen Rassismus und Solidarität. Diskriminierung, Einwanderung und Gewerkschaften in den USA*. Münster
- Lüthje, Boy; Scherrer, Christoph (1997b): „Rassismus, Einwanderung und Arbeiterbewegung in den USA“. In: Lüthje & Scherrer 1997a, S. 16-39.
- Majka, Theo J.; Majka, Linda C. (1997): „Zwischen Protest und gewerkschaftlicher Organisation. Arbeitskämpfe von Einwanderern in der kalifornischen Landwirtschaft“. In: Lüthje & Scherrer 1997a, S. 122-146.
- Mayer, Frederick W. (1998): *Interpreting NAFTA. The science and art of political analysis*. New York.
- Moheno, Celia M. (1999): „Los contratos de protección“. In: Mondragón 1999b, S. 153-161.
- Mondragón, Ruth (Hg.) (1999a): *Encuentro Trinacional de Laboristas Democráticos*. Mexiko Stadt.
- Mondragón, Ruth (Hg.) (1999b): *Libertad Sindical*. Mexiko Stadt.
- Mosebach, Kai (2000): „Grenzen nachholender Modernisierung im globalen Kapitalismus: Zur Kritik der Konzeption systemischer Wettbewerbsfähigkeit“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 80, S. 59-84.
- Portes, Alejandro (1994): „By-passing the rules: The dialectics of labour standards and informalization in less developed countries“. In: Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (Hg.): *International labour standards and economic interdependence*. Genf, S. 159-176.
- Robinson, Ian (2001): „U.S. Labor relations: Structure and Change since the 1980s“. In: *Arbeitspapier Nr.45 der ZWE Arbeit und Region an der Universität Bremen*, S. 1-84.
- Rosdächer, Jörg (1997): „Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag: Strategien – Konzepte – Vereinbarungen“. In: Müller-Jentsch, Walter (Hg.): *Schriftenreihe Industrielle Beziehungen*. Bd. 13. München/Mering, S. 7-288.
- Rosen, Fred (1999): „The underside of NAFTA: a budding cross-border resistance“. In: *NACLA Report on the Americas*, Bd. 32-4, S. 37-40.
- Rowlinson, Marc (1999): „Update on the Echlin/Dana Complaint in Canada“. In: Mondragón 1999a, S. 168-171.
- Sabel, Charles F. (1994): „Flexible Specialisation an the re-emergence of regional economies“. In: Amin, Ash (Hg.): *Post-Fordism. A reader*. Oxford/Cambridge (Mass.), S. 101-156.
- Sassen, Saskia (2001): „Global City – Einführung in ein Konzept und seine Geschichte“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 81/82, S. 10-31.
- Schamp, Eike W. (2000): „Die Stabilität regionaler Unternehmenscluster – Ergebnisse wirtschaftsgeographischer Forschung“. In: Hirsch-Kreinsen, Hartmut; Schulte, Anja (Hg.): *Standortbindungen. Unternehmen zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Berlin, S. 61-102.
- Scherrer, Christoph (1999): *Globalisierung wider Willen*. Berlin.
- Scherrer, Christoph; Greven, Thomas (2001): *Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Worker's Rights Clauses*. Münster.

- Scherrer, Christoph; Greven, Thomas; Frank, Volker (1998): *Sozialklauseln – Arbeiterrechte im Welthandel*. Münster.
- Schmitter, Philippe. (1975): „Still the Century of Corporatism?“ In: *The Review of Politics*, Nr. 36, S. 91-115.
- Sengenberger, Werner (1994): „Protection – participation – promotion: The systemic nature and effects of labour standards“. In: Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (Hg.): *Creating Economic Opportunities. The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*. Genf, S. 45-60.
- Singh, Parbudyal; Adams, Roy (2000): „The effectiveness of the North American Agreement on Labor Cooperation“. In: Voos, Paula B. (Hg.): *Proceedings of the 52nd Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association*. Illinois, S. 262-269.
- Smith, Clint E. (2000): *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*. Boulder/London.
- STPS (1999): *Informe sobre la Revisión de la Comunicación Pública 9802*. Mexiko Stadt.
- UNCTAD (2002): *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*. Genf.
- van Tulder, Rob (1999): „Rival Internationalisation Trajectories“. In: Eckardt u.a. 1999a, S. 53-80.
- Winter, Jens (2003): „Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. Notizen zur raum-theoretischen Herausforderung“. In: Brand, Ulrich; Raza, Werner (Hg.): *Fit für den Postfordismus. Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*. Münster, S. 196-216.
- Winter, Jens; Dombois, Rainer (2004): „Arbeitsregulierung als transnationaler Governance-Prozess. Lehren aus dem NAFTA-Raum“. In: *IAW-Arbeitspapier*, Nr.10, S. 2-25.

Anschrift des Autors:

Jens Winter

jwinter@iaw.uni-bremen.de