

Sigrid Koch-Baumgarten

---

## Vom Mythos internationaler Solidarität: Die multinationale gewerkschaftliche Regulierung der Schattenflaggenschifffahrt

Zu den großen Herausforderungen der Gewerkschaften an der Schwelle des 21. Jahrhunderts zählt neben dem sozio-ökonomischen Strukturwandel und der Krise des Sozialstaats die Globalisierung. Mit der wachsenden Einbindung nationaler Ökonomien in die Weltmarktkonkurrenz geraten nationale, wirtschaftliche, soziale und politische Systeme unter den Druck externer Entwicklungen, die sich einer Einflußnahme auf nationalstaatlicher Ebene entziehen. Ein Souveränitätsverlust nationaler Akteure, sowohl Regierungen als auch Interessenorganisationen, ist die Folge, deren traditionelle nationale Handlungsoptionen und Organisationsformen in jenen Politikfeldern an strukturelle Grenzen stossen, die in problematische internationale Interdependenzen einbezogen sind.

Der daraus entstehende Handlungsdruck hat die Gewerkschaften allerdings bisher mitnichten zu internationaler Kooperation und Regulierung gezwungen. Zwar rechneten bereits klassische Untersuchungen der Gewerkschaftsforschung in der Konsequenz ökonomischer Internationalisierung mit einem sukzessiven Bedeutungszuwachs gewerkschaftlicher Internationalen und multinationaler gewerkschaftlicher Kooperation (Fimmen 1925; Lorwin 1930; Piehl 1973; Tudyka 1974). Tatsächlich jedoch blieb der Primat nationaler Interessenpolitik für die Gewerkschaftsbewegung konstitutiv. Es existiert 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.

Insofern dominieren in der Gewerkschaftsforschung die pessimistischen Thesen einer »grenzenlosen Ohnmacht« (Tudyka/Etty/Sucha 1978, 11, 137) oder beschränkten Dienstleistungsfunktion (Rütters 1989, 1995; Reutter 1996; Windmuller 1982) gewerkschaftlichen Internationalismus. Trotz des von Globalisierungsprozessen ausgehenden Handlungszwangs werden die strukturellen Barrieren betont, die die Möglichkeiten einer internationalen gewerkschaftlichen Zusammenarbeit nachhaltig behindern. Die *Heterogenität nationaler Organisationsstrukturen und -programmatiken* blockiert die Herausbildung handlungsfähiger Internationalen und eine multinationale Politikformulierung. Sie ist strukturell durch Spezifika der nationalen Organisationsumwelten - wie differente industrielle Beziehungen (Bispinck/Lecher 1993), Rechtssysteme und Formen der Einbindung oder Ausgrenzung der Gewerkschaften in bzw. aus den Politischen Systemen der jeweiligen Nationalstaaten - bedingt. Selbst innerhalb Europas - und erst recht weltweit - unterscheiden sich die Nationalverbände in Organisationsaufbau, internen Entscheidungsstrukturen, Organisationsraten, Handlungsmacht, Beziehungen zu Arbeitgebern, zum Staat genauso gravierend wie in weltanschaulichen Orientierungen, Parteibindungen, langfristigen Politikoptionen oder auch nur kurzfristigen tarifpolitischen Zielen (vgl. u.a. Platzer 1991; Ebbinghaus/Visser 1994). Prioritär *nationale und konkurrierende materielle Interessen* zwischen Arbeitnehmern bzw. ihren Interessenorganisationen aus Hoch- und Niedrigstandardländern auf der Basis unterschiedlicher nationaler und regionaler Produktions- und Reproduktionsniveaus (Hildebrand/Olle/Schoeller 1976) begrenzen die *Organisationsfähigkeit internationaler kollektiver Arbeitnehmerinteressen*. Die Konkurrenz nationaler Arbeitskraft auf multinationalen Arbeitsmärkten bzw. um Kapitalinvestitionen (Arbeitsplätze) erweist sich als gravierendes Hemmnis transnationaler gewerkschaftlicher Zusammenarbeit (Windmuller 1982, 439-441). Und schließlich fehlen auf der internationalen Handlungsebene Ansätze eines *institutionalisierten Systems* politischer Entscheidungsfindung, staatlicher Zentralgewalt und industrieller Konfliktregulierung (Rütters 1995, 12,14; Ebbinghaus/Visser 1994, 245, 248f), die gewerkschaftliche Interventionschancen böten.

Der pessimistische Approach der überwiegend normativen und an Modellen nationaler Interessenpolitik orientierten Gewerkschaftsforschung läßt sich auf ihre impliziten Prämissen zurückführen, die den Blick auf Kooperationsformen und -ergebnisse verstellen, die jenseits nationalstaatlicher 'Normalität' existieren. Die Annahme universalistischer Ziele, einer grenzenlosen Solidarität und einer - durch den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit konstituierten - Interessenhomogenität eines ideellen internationalen Gesamtarbeitnehmers begründet Erwartungen an die Ausbildung handlungsfähiger internationaler Kollektivakteure, die mittels *legal enactment*

und Tarifregelungen analog zur nationalstaatlichen Handlungsebene Gegenmachtstrukturen gegen Kapitalinteressen oder ein institutionalisiertes System industrieller Beziehungen (Northrup/Rowan 1979; Lecher/Platzer 1994) aufbauen. Dafür jedoch lassen sich empirisch nicht einmal Ansätze in der Praxis gewerkschaftlicher Internationalen oder transnationaler gewerkschaftlicher Beziehungen ausmachen. Folgerichtig bleibt gewerkschaftliche internationale Zusammenarbeit defizitär, ohnmächtig, interventionsunfähig außerhalb gewerkschaftlicher Binnenstrukturen.

Der vorliegende Aufsatz stützt sich dagegen auf ein an die Regimetheorie (vgl. im Überblick Keck 1991) angelehntes reduktionistisches Internationalismusverständnis. Es setzt die in der Gewerkschaftsforschung als strukturelle Barrieren transnationaler gewerkschaftlicher Kooperationschancen gedeuteten Faktoren als Spezifika der internationalen Handlungsebene und damit als faktische Grundlage multinationaler Kooperation gerade voraus. Diese Kooperation entwickelt sich zwischen autonomen und egoistischen Akteuren, die divergierende nationale Partikularinteressen vertreten, und entsteht freiwillig unter den Bedingungen von Anarchie, in einem *permissive context*, der keine Zentralgewalt oder übergeordnete Autorität kennt. Sie wird nicht von altruistischen oder solidarischen Orientierungen, sondern vom Interesse der nationalen Akteure an der Minimierung der eigenen Verwundbarkeit im Interdependenzzusammenhang getragen (Keck 1991, 637; Kohler-Koch 1989, 22f).

Mit diesem Ansatz soll im folgenden ein außergewöhnliches und von der Forschung kaum beachtetes<sup>1</sup> Beispiel multinationaler gewerkschaftlicher Kooperation analysiert werden<sup>2</sup>, das sich im Transportsektor, und zwar in der Hochseeschifffahrt, entwickelt hat. Es handelt sich um den Versuch der Regulierung der Schattenflagenschifffahrt, mit dem Seeleuteverbände, die der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF) angeschlossen sind, auf die Herausforderung von Globalisierungsprozessen in der Handelsschifffahrt reagieren. Denn mit der Etablierung von internationalen Offenen

---

1 Es existiert nur eine inzwischen veraltete Studie auf geringer Materialbasis (Northrup/Rowan 1983), die jedoch in der Gewerkschaftsforschung kaum auf Resonanz stieß. Ein Grund für diese langjährige wissenschaftliche Nichtbefassung könnte in der 'Exklusivität' der Handelsschifffahrt liegen. Die Transportindustrie insgesamt stand nie im Zentrum von Gewerkschaftsanalysen.

2 Ausführlich behandelt in meiner Habilitationsschrift (Koch-Baumgarten 1996, 324-388), die primär Organisationsakten der ITF aus dem ITF-Bestand (MSS 159) des Modern Records Centre (MRC), University of Warwick, Großbritannien, auswertet. Auf diesen Archivalien - insbesondere Denkschriften, Protokolle und Tätigkeitsberichte der zentralen und maritimen Organisationsgremien der ITF (Exekutivausschuß, Fair Practices Ausschuß, Seeleutesektion, Sekretariat), dazu publizierte Kongreßprotokolle und Tätigkeitsberichte - basiert auch die folgende Darstellung der gewerkschaftlichen Politik gegen Schattenflaggen. Aus Platzgründen muß hier auf detaillierte Quellennachweise verzichtet werden, die in meiner ITF-Studie ausgewiesen sind.

Registern (Stopford 1988, 159f), in der Öffentlichkeit besser bekannt als *unechte*, Schatten- oder Bequemlichkeitsflaggen<sup>3</sup>, wurde in den Nachkriegsjahren ein internationales, dereguliertes und gewerkschaftsfreies Segment der Handelsschifffahrt begründet, das über die Weltmarktkonkurrenz einschneidende Konsequenzen für den nationalstaatlich organisierten maritimen Transportsektor, die *echten* Nationalflaggen<sup>4</sup> und zentrale gewerkschaftliche nationale Tätigkeitsfelder (von der Wirtschafts- über die Tarif- bis zur Organisationspolitik) zeigte. Trotz primär national-egoistischer Orientierung, konkurrierenden nationalen Handlungsoptionen, konfligierenden materiellen Interessen - zwischen Gewerkschaften von kapital- und arbeitskräfteexportierenden Ländern -, entsteht ein gewerkschaftliches Regime in der FOC-Schifffahrt, das Instrumentarien nationaler Interessenpolitik (Organisierung, Mindeststandardisierung über Kollektivverträge und *legal enactment*) auf die internationale Handlungsebene 'übersetzt'. Es legt Kriterien zur Bestimmung von Schattenflaggen fest und regelt gewerkschaftliche Organisations- und Repräsentationsrechte auf ihren Schiffen; fixiert internationale kollektive Mindeststandards, Verfahren zu ihrer Durchsetzung und Kontrolle sowie zur Konfliktregelung und es institutionalisiert Entscheidungsverfahren in einem neuen Organisationssegment unter dem Dach der ITF.

Mein Aufsatz will nicht nur die Entstehung und den Wandel des gewerkschaftlichen FOC-Regimes auf der Basis wechselnder Akteurskonstellationen und seine Ergebnisse untersuchen. Er geht auch der Frage nach, ob dieses bislang singuläre Beispiel transnationaler gewerkschaftlicher Kooperation durch Spezifika des maritimen Transportsektors begründet wird oder auch auf andere Industriezweige übertragbar ist.

## 1. Entstehung und Entwicklung der Schattenflaggenschifffahrt

Schattenflaggen entstanden mit der Einrichtung Internationaler Offener Register in einzelnen Entwicklungsländern ohne maritime Tradition oder

3 Als Schattenflaggen, flags-of-Convenience (FOC), werden internationale offene Schiffregister in nicht maritimen Nationen bezeichnet, die gegen eine geringfügige Registriergebühr, ohne nationale Nutzungs- oder Transportinteressen ihre Flagge an internationales Reederkapital verleihen, kaum Steuern erheben, keine nationalen Beschäftigungsreservierungen vorsehen und faktisch keine staatliche Sanktionsgewalt auf den unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen garantieren (vgl. ITF [1993], 24; Metaxas 1985, 14f).

4 D.h. nationale Schiffsregister, die einen *genuine link* zwischen Schiffsunternehmen und Nationalflagge begründen. Auch wenn die Registrierbestimmungen nationalen Flaggenverleihrechts variieren, gelten als gemeinsame Charakteristika: überwiegend nationaler Besitz der Schiffe; Firmensitz und Unternehmensverwaltung im bzw. Schiffsoperation vom Staatsgebiet des Flaggenlandes; überwiegend nationale Schiffsmannschaften (i.d.R. 75%) und Gültigkeit nationalen (Tarif-, Sozial-, Steuer-, Unternehmens-)Rechts (vgl. Boszek 1962, 30f, 42, 52; Schulte 1962, 68f; Skourtos 1990, 16f, 60ff, 79).

Interessen, die ihre Nationalflagge gegen eine geringe Registriergebühr<sup>5</sup> und praktisch ohne Zugangsbeschränkungen und gesetzliche Regulierungen fast ausschließlich an *internationales* Kapital oder multinationale Unternehmen aus den Industriestaaten verleihen<sup>6</sup>, deren einzige Verbindung zum Flaggenstaat häufig im administrativen Akt der Schiffsregistrierung besteht. Als einer Art maritimer freier Produktionszone besteht ihre *raison d'être* darin, den FOC-Staaten eine schnelle Einnahmequelle zu erschließen und Reedern internationale komparative Kostenvorteile anzubieten (Stopford 1988, 160). Erstens existieren in der Regel nur minimale - oder im Vergleich zu den klassischen maritimen (Industrie-) Nationen unterdurchschnittliche - staatliche Regulierungen der maritimen Industrie - etwa hinsichtlich der erforderlichen Sicherheits-, Qualifikations- und Bemannungsstandards auf den Schiffen der nationalen Flagge. Falls angemessene - als Maßstab könnten die in den IAO-Konventionen fixierten internationalen Mindeststandards gelten, die auch partiell von FOC-Staaten wie Panama und Liberia ratifiziert wurden - Gesetze bestehen, fehlt es häufig an staatlichen Kontroll- und Durchsetzungsinstrumentarien<sup>7</sup>. Besondere Defizite bestehen beim Arbeits- und Sozialrecht (Leffler 1978, 20ff, 31ff, 76). Da es zweitens in den meisten FOC-Staaten keine oder nur schwache Gewerkschaften gibt, fehlen auch tarifvertragliche Regulierungen der Arbeits- und Lohnbedingungen - bzw. derjenige gesellschaftliche Akteur, der kollektive Normen einfördern, implementieren und ihre Einhaltung kontrollieren könnte. Drittens bestehen keine gesetzlichen Einschränkungen (Mindestquoten für die Beschäftigung von nationalen Arbeitskräften wie auf Nationalregistern, vgl. Schulte 1962, S.115; Boczek 1962, 30f) für die Seeleuterekrutierung der Schattenflaggen; ihre Mannschaften können auf dem internationalen Arbeitsmarkt unter Ausnutzung regionaler und nationaler Lohnkostendifferenzen rekrutiert werden. Viertens lassen sich die FOC-

5 Hier liegen bis heute die Interessen der Anbieterstaaten, die sich mit der Eröffnung von Schiffsregistern eine staatliche Einnahmequelle ohne große Vorinvestitionen erschließen und die letztlich eine »kommerzielle Verwertung« staatlicher Souveränität praktizieren (Skourtos 1990, 11, 182f; Biebig/Althof/Wegener 1994, 39; Stopford 1988, 160).

6 In den drei wichtigsten FOC-Staaten Liberia, Panama und Zypern etwa waren Anfang der 80er Jahre 99,8 bzw. 87,6 und 90% der unter ihrer Nationalflagge fahrenden Schiffe im Besitz ausländischen Kapitals (vgl. Tab. 11 in ITF 1985, 13).

7 Schattenflaggen sind jedoch kein Synonym für extreme Substandardschiffe, wie dies von Gewerkschaftsseite suggeriert wird. Nur ein Teilsegment der FOC-Schifffahrt besteht aus von »Hyänen der See« betriebenen »schwimmenden Särgen« (*Internationale Transportarbeiterzeitung (ITZ)* 7/8-1950, 4; *ITF-Journal* 1/2-1949, 1ff), d.h. veralteten oder sogar schrottreifen Schiffen mit katastrophalen Seeleuteunterkünften, Sicherheitsvorrichtungen, miserablen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Partiiell sind sie »highly professional and enforce international conventions on safety« (Stopford 1988, 160, 161). Rechtsnorm und -realität fallen nur im Vergleich mit den fortgeschrittenen westlichen Industrienationen, nicht jedoch mit Nationalregistern anderer Entwicklungsländer oder der ehemaligen COMECON-Staaten ab (Metaxas 1985, 40f, 44f; Boczek 1962, 67f)

Staaten als Steuerparadiese kennzeichnen, die praktisch Steuerfreiheit gewährleisten (Biebig/Althof/Wegner 1994, 40, 121).

Insofern stellen Internationale Offene Register 'bequeme' oder billige Flaggen für internationales Reederkapital der Industrie- bzw. Hochstandardregionen dar, die mit einem Flaggenwechsel von der nationalen zu einer Schattenflagge nicht nur nationalen gesetzlichen und kollektivvertraglichen Standards entfliehen können, sondern darüber hinaus keinen Einschränkungen unterliegen, global die kostengünstigsten Produktionsfaktoren zu kombinieren. Sie erreichen damit in einem starkem Wettbewerb unterliegenden Industrie erhebliche Konkurrenzvorteile. Beim Wechsel nationaler maritimer Unternehmen zu Billigflaggen stehen daher die Umgehung nationaler Steuerabgaben und die Reduktion von Lohn- bzw. Lohnnebenkosten - durch die Ersetzung nationaler Crews durch billigere Arbeitskräfte aus Niedriglohnregionen oder durch die Außerkraftsetzung nationaler kollektivvertraglicher Mindeststandards - im Zentrum (Cafruny 1987, 92; Skourtos 1990, 6; Drobnig 1990, 33; Metaxas 1985, 10, 41f).

1953 beispielsweise ergaben sich für US-amerikanische Reeder auf der Basis differenter nationaler Lohnniveaus erhebliche Kosteneinsparungen durch die Beschäftigung europäischer Mannschaften (auch zu tarifvertraglich vereinbarten Bedingungen ihrer Herkunftsländer): Die monatlichen Lohnkosten eines Schiffes gleicher Größe variierten zwischen 29.400 US \$ in den USA, 10.300 in Skandinavien und 5.500/6.400 US \$ in Großbritannien - trotz der wesentlich geringeren Mannschaftstärke (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, 79f).

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). Nach dem 2. Weltkrieg begann unter der politischen Protektion der USA, die Anfangs gegen Widerstände Europas die Schattenflaggen als spezifische staatliche Subventionspolitik stützten (Cafruny 1987, 89f, 113, 267), eine beispiellose Expansion des FOC-Sektors, die schließlich zur Erosion nationaler Handelsflotten in klassischen maritimen Ländern führte. Konzentrierte sich der maritime Kapitaltransfer zu Schattenflaggen anfangs auf die USA und Griechenland - sie hatten 1958 einen 90%igen Anteil an den Flotten der FOC-Staaten -, dehnte er sich seit den 70er Jahren auch auf Europa und Japan und die neuen maritimen Schwellenländer Asiens, Hongkong und Singapur, aus (ITF, *Seafarers' Bulletin* 7/1992, 47; *ITF-News*

2/1988, 9). 1972 beispielsweise fuhren erst 5% deutscher Schiffe unter Schattenflaggen; Ende der 80er Jahre lag die Ausflagungsquote bei 59%, in den USA bei 56%, in Japan bei 41% (Drobnig 1990, 34). Der Anteil der Schattenflaggen an der Welthandelsflotte stieg von 1,2% 1939/45 über 4,9% 1950 und 18,1% 1970 auf 41,8% 1992 an (Biebig/Althof/Wegener 1994, 38; Metaxas 1985, 18).

Mit der wachsenden Nachfrage erweiterte sich auch sukzessive die Anbieterseite: 1993 zählte die ITF neben den klassischen FOC-Staaten Panama, Honduras und Liberia 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* 8, 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 Außerkräftsetzung nationalen Tarif- und Arbeitsrechts: Sie erlauben die Beschäftigung von auf dem internationalen Arbeitsmarkt rekrutierten Matrosen auf der Basis deren heimatlicher Heuerniveaus (Däubler 1988, 9ff; Drobnig 1990, 60ff) und wurden gegen partiell erbitterten Widerstand der Gewerkschaften<sup>8</sup> eingerichtet.

Schließlich hat die von der FOC-Schifffahrt ausgehende Nachfrage nach billigen Arbeitskräften zur Globalisierung des maritimen Arbeitsmarktes beigetragen und zeitweilige nationale Arbeitsmarktschließungen (über das nationale Flaggenrecht) konterkariert. Wurden FOC-Matrosen anfangs unter Ausnutzung der Lohndifferenzen zwischen Europa und den USA in einem europäischen 'Billigsektor' rekrutiert (Cafruny 1987, 94, 106), so führten Arbeitskräfteknappheit und die Anhebung der europäischen Lohnniveaus zum systematischen Arbeitskräfteexport asiatischer Schwellenländer, die seit den 70er Jahren gering qualifizierte, aber billige Matrosen über Heueragenturen (ITF, *Seeleute-Bulletin* 1986, 3) weltweit anbieten. Eine Statistik des internationalen Reederverbandes weist 1991 eine Zahl von 0,5 Millionen Seeleuten auf FOC-Schiffen aus. Ihre Herkunft verteilt sich inzwischen auf eine Vielzahl von Nationen (insgesamt 19) - der überwiegende Teil kommt 1991 aus Südostasien, aber partiell auch aus staatssozialistischen Ländern: 38% kommen von den Philippinen, 16% aus Indonesien,

---

<sup>8</sup> Wie Streiks in Frankreich und Verfassungsklagen in der Bundesrepublik (Drobnig 1990, 37, 58; *ITF-news* 6/1986, 16; 4/1990, 12; ITF, *Seeleute-Bulletin* 6/1991, 21; Biebig/Althof/Wegener 1994, 40).

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). Die FOC-Register haben einen zunehmenden Kapitaltransfer aus den klassischen maritimen Nationen und schließlich deren teilweise Deregulierung bewirkt. Sie haben in letzter Konsequenz zu einer weitgehenden Auflösung nationaler Schifffahrtsstrukturen überhaupt geführt. Sie haben multinationale Kapitalverflechtungen begünstigt und zur Entstehung eines - inzwischen auch die Zweitregister erfassenden - neuen Unternehmertyps beigetragen, der Produktionsfaktoren auf einer globalen Basis kombiniert:

»Imagine a modern super tanker, which may be owned by a Greek national through a Liberian Company. The ship may well have been built in Japan, but powered by Danish engines. It will no doubt be manned by a crew of mixed nationality, including for example, some Italian officers and Philippino ratings. It may have been financed through a New York bank and insured in London, time chartered to an oil multinational corporation for three years to carry Saudi Arabian crude oil from the gulf to Rotterdam...« (Ademuni-Odeke 1984, 10).

## 2. Schattenflaggen und gewerkschaftliche Interessenpolitik

Der Siegeszug der Schattenflaggen war mit einschneidenden Konsequenzen für die Gewerkschaften verbunden. *Erstens* hat der durch die FOC-Register motivierte Kapitaltransfer zuerst aus den USA und später aus anderen Hochstandardländern zusammen mit Rationalisierungsmaßnahmen infolge technologischen Wandels und Konjunkturschwankungen zu einem langfristigen und dramatischen *Beschäftigungsabbau* in klassischen maritimen Nationen geführt. Auf einem multinationalen Arbeitsmarkt haben insbesondere unqualifizierte Seeleute der Hochstandardnationen ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den wesentlich 'billigeren' Matrosen aus Asien bzw. Osteuropa verloren (Basedow 1990, 110). Deshalb wird von Arbeitnehmern und Gewerkschaften der Hochlohnregionen - also anfangs der USA, gefolgt von Europa - die Herausbildung eines globalen Arbeitsmarktes als *Verdrängungswettbewerb* wahrgenommen, dem nur über eine - mittels transnationaler gewerkschaftlicher Kooperation zu erreichende - Marktschließung durch internationale Mindeststandards von Lohn- und Arbeitsbedingungen begegnet werden kann.

*Zweitens* hat der Beschäftigungsabbau zum Rückgang der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und damit partiell zur Erosion *gewerkschaftlicher Organisationsmacht* in der Handelsschifffahrt vieler klassischer Schifffahrtsländer geführt. Damit erhöht sich der gewerkschaftliche Bedarf an elementärer transnationaler gewerkschaftlicher Organisationsmacht und internationalem Konfliktbeistand, der in der ITF-Satzung als Mitgliedspflicht geregelt ist und beispielsweise in der Handelsschifffahrt in den 80er Jahren zur Durchsetzung von Tarifverträgen in Deutschland, Norwegen und Großbritannien angewandt wurde (ausführlich: Koch-Baumgarten 1996, 299-302; 362).

*Drittens* begrenzte der Konkurrenzdruck der FOC-Schifffahrt die nationalen Handlungsspielräume in den industriellen Beziehungen in den Hochstandardregionen. Sie »defined the upper limits of labor costs« und »held wages in check and limited national and intergovernmental attempts to impose safety regulation« (Cafruny 1987, S.108f, 267). Mithin beeinflusste sie über den Weltmarkt das gesamte Spektrum gewerkschaftlicher Interessenpolitik, auch ohne daß nationale Handelsflotten ausgeflaggt wurden.

Die FOC-Schifffahrt schränkte *viertens* auch die *politischen* Einflußchancen der Nationalbünde ein: Sie blockierte nationalstaatliche Regulierungen der Handelsschifffahrt, entzog gewerkschaftlichen Präferenzen für arbeitsplatz-erhaltende staatliche Subventionen und nationale Beschäftigungsgarantien zunehmend den Boden und leistete der Durchsetzung von Deregulationspolitiken auch außerhalb der USA vorschub. Die Einrichtung von Zweitregistern in zentralen europäischen Staaten in den 80er Jahren ist dafür ein genauso beredtes Beispiel wie die EG-Planungen für eine EUROS-Flagge, die keine gewerkschaftlich eingeforderte Beschäftigungsreservierung für EG-Seeleute vorsieht und einer Schocktherapie zur Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gleichkommt ( *ITF-news* 5/1994, 21; ITF 1985).

*Fünftens* geraten die gewerkschaftlichen Repräsentationsrechte und die Reichweite tarifvertraglicher Regulierungen in den Ländern des Flaggenwechsels zunehmend unter Druck. Die FOC-Register - und neuerdings die Zweitregister mit der Einführung der Parteienautonomie - bieten Reedern bei der Beschäftigung multinationaler Crews die Möglichkeit, sich der nationalen Tarifgebundenheit und dem Kompetenzbereich nationaler Gewerkschaften zu entziehen, um entweder (seltener) in einen gewerkschaftsfreien Raum (bei der Beschäftigung von Seeleuten aus Ländern ohne oder mit nur schwachen Gewerkschaften) oder (häufiger) in den Kompetenzbereich einer anderen Gewerkschaft und den Geltungsbereich anderer Kollektivnormen (entsprechend der Nationalität der Schiffsmannschaft) zu gelangen. Daraus entstand das Problem konkurrierender gewerkschaftlicher Zuständigkeiten auf FOC-Schiffen (Gewerkschaft des Flaggenstaates, des Arbeitsortes/-gebers, des Arbeitnehmers<sup>9</sup>), das wesentlich den transnationalen Kooperationsbedarf der Gewerkschaften in der ITF und die Regimebildung hinsichtlich der Schattenflaggen motivierte.

Allerdings haben die Schattenflaggen *keine* für weltweite Seeleuteorganisationen zu generalisierende Auswirkungen. So wie die Herausbildung eines internationalen Arbeitsmarktes für Hochstandardländer einen Verdrän-

---

9 Zu entsprechenden Problemen mit der Anwendung konkurrierender nationaler Rechtssysteme in der Rechtssprechung und im Völkerrecht vgl. Leffler (1978, 11, 81, 89f), Däubler (1988, 22, 25), Geffken (1979, 400f), Birk (1983, 34ff); Basedow (1990, 81ff).

gungswettbewerb ingangsetzt, entstehen gleichzeitig Beschäftigungschancen für Seeleute aus Niedriglohnregionen, so daß die Schattenflaggen von Asiengewerkschaften als *flags of need* wahrgenommen werden. Auch deshalb, weil der Kapitaltransfer zwar nationale Arbeitsplätze in den Industrienationen bedroht, von den (korporatistisch eingebundenen) Verbänden asiatischer Schwellenländer aber als Voraussetzung von Modernisierungs- oder ökonomischen Entwicklungsstrategien gilt. Dem Abbau gewerkschaftlicher Organisationsmacht in den klassischen Schifffahrtsnationen läuft der Aufbau von gewerkschaftlichen Organisationen infolge der Expansion der Seeleutebeschäftigung in den neuen maritimen Ländern parallel. Beispielsweise waren 1993 aus den Ländern Südostasiens, die einen großen Teil der FOC-Mannschaften stellen (Hongkong, Indien, Indonesien, Korea, Philippinen), der ITF 138.000 Mitglieder von Seeleuteverbänden angeschlossen (ITF 1994, Mitgliederverzeichnis). Der Verlust von Repräsentationsrechten ist auf der anderen Seite ein Gewinn von Vertretungsrechten (vgl. für Deutschland: Däubler 1988, 14; Basedow 1990, 98ff; Drobnig 1990, 64ff).

Vor diesem Hintergrund existiert *sichstens* ein gravierender Interessenkonflikt zwischen den Verbänden der kapital- und jenen der arbeitskräfteexportierenden Nationen, der wechselnde Konfliktparteien (USA vs. Westeuropa bzw. Europa und USA vs. Südostasien bzw. West- vs. Osteuropa) aber eine konstante Konfliktachse aufweist: *Beschäftigungsmöglichkeiten, gewerkschaftliche Repräsentationsrechte* und *Wirtschaftspolitiken*. Dieser Konflikt wiederum begründet einen transnationalen gewerkschaftlichen Regelungsbedarf.

### 3. Anfänge einer international koordinierten kollektivvertraglichen Regulierung der Schattenflaggen

Die gewerkschaftliche Regimebildung zur Regulierung der Schattenflaggen entwickelte sich in der ITF. Diesem 1896 gegründeten Internationalen Berufsekretariat (IBS<sup>10</sup>) waren 1993 weltweit 398 Verbände aus 105 Nationen mit knapp 4,3 Millionen Mitgliedern aus allen Transportbranchen angeschlossen: Eisenbahner (32% Mitgliederanteil); Binnenschiffer, Fischer, Beschäftigte der Tourismusindustrie (je 1%), des Straßentransports (31%), der Zivilluftfahrt (10%) sowie der Hafenarbeiter (7%) und Seeleute (16%). Die ITF ist wie alle IBS eine Verbandsorganisation autonomer und heterogener Einzelgewerkschaften, mithin eine Organisation der Gewerkschafts-

10 Neben weltanschaulich differenzierten Assoziationen gewerkschaftlicher Dachverbände (etwa der freigewerkschaftliche Internationale Bund Freier Gewerkschaften, IBFG) existieren als zweite Säule internationaler Gewerkschaftsorganisationen Internationale Branchenverbände, darunter die dem IBFG locker assoziierten IBS. 1993/94 bestanden 15 IBS mit mehr als 100 Mio. Mitgliedern (vgl. im Überblick Tudyka 1983).

eliten mit einer nur minimalen Rückkopplung zur nationalen Mitglie derebene. 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<sup>11</sup>. Die komplexe Organisationsstruktur der ITF ist regional und sektoral ausdifferenziert; neben den zentralen Entscheidungsgremien (Weltkongreß, Generalrat, Exekutivkomitee und geschäftsführender Vorstand) und dem exekutiven Sekretariat (Sitz in London) haben sich Regionalorganisationen und branchenspezifische Sektionen mit eigenen, teilautonomen Repräsentativorganen ausgebildet. Das Politikfeld der Schattenflaggen fällt insofern weitgehend in den Kompetenzbereich der beiden maritimen Sektionen der ITF, der Seeleute und Haf enarbeiter, die mit Sektionskonferenzen, -ausschüssen, -vorständen und zugeordneten Sekretären über eigene Legislativ- und Exekutivstrukturen verfügen, die jedoch rechenschaftspflichtig gegenüber den übergeordneten Zentralgremien sind. 1993 organisierten diese Fachsektionen weltweit 680.000 Seeleute (1955: 376.000) und 30.000 Haf enarbeiter (1955: 229.000). Ihr Organisationsschwerpunkt liegt in Europa; in der Seeleute sektion ist allerdings eine zunehmende Bedeutung asiatischer Schwellen länder - mit einem aktuellen Mitgliederanteil von 20% - zu verzeichnen.

Bereits die Anfänge einer transnationalen gewerkschaftlichen Kooperation in der Schattenflaggenschifffahrt in den Nachkriegsjahren wurden von konkurrierenden nationalen Handlungsoptionen und Interessen geprägt. Die gewerkschaftliche Fundamentalopposition gegen die Institution internationaler offener Schiffsregister konzentrierte sich auf die Verbände Skandinaviens und der USA als Repräsentanten von Hochstandardländern, deren Nationalflotten als erste entweder von Kapitaltransfers und Arbeitsplatzverlusten betroffen<sup>12</sup> oder in ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit auch in ihren kollektiven Arbeitsnormen bedroht wurden. Sie setzten sich einerseits innenpolitisch für eine gesetzliche Sanktionierung des Flaggenwechsels nationalen maritimen Kapitals und eine nationale

---

11 Bis 1990 war die Vergabe von Mandaten und Stimmrechten an Mitgliedsverbände nicht an deren Mitgliederzahl, sondern an die Höhe der Beitragszahlungen gekoppelt, was faktisch eine 2-Klassen-Mitgliedschaft begründete, die sich als Partizipationsbarriere für finanzschwache Gewerkschaften aus Asien, Afrika und Lateinamerika erwies (vgl. Koch-Baumgarten 1996, 267f; die Kurzvorstellung der ITF in diesem Aufsatz stützt sich auf die dortige ausführliche Organisationsanalyse, S. 243-293).

12 Die Flotte Panamas, der in den 40er Jahren wichtigsten Schattenflagge, bestand 1949 aus 306 US-, 90 britischen, 20 griechischen und 16 norwegischen Schiffen (Boczek 1962, 12, 66). ITF-Quellen zufolge waren in Europa 11 norwegische und 18 schwedische Schiffe ausgeflaggt.

Schließung des maritimen Arbeitsmarktes ein. Andererseits suchten sie die ausgeflaggten Schiffe in den Geltungsbereich nationaler Kollektivverträge und Bemannungsvorschriften (Beschäftigungsreservierungen) einzubeziehen. Sie reklamierten auf Schattenflaggen Repräsentations-, Tarif- und Beschäftigungsrechte für die Verbände der *Eigentümerländer* der FOC-Tonnage, um mit der Durchsetzung nationaler Kollektivnormen das Motiv der Reeder für einen Flaggenwechsel (Lohnkostenreduktion durch die Anheuerung 'billiger' ausländischer Arbeitskräfte) zu konterkarieren und Wettbewerbsvorteile der FOC-Unternehmen gegenüber Schiffen der Nationalflotte und den damit verbundenen Druck auf die Verteilungsspielräume in den industriellen Beziehungen abzuschwächen. Sie hatten dezidierte Interessen an einer die nationale Interessenpolitik flankierenden transnationalen Gewerkschaftskooperation im Schattenflaggenrektor und forderten von den Verbänden arbeitskräfteexportierender Länder in der ITF, in ihrem Einflußbereich die Anheuerung von Seeleuten auf FOC-Schiffen zu verhindern. Gleichzeitig plädierten sie für den Einsatz der *ultima ratio* internationaler Gewerkschaftspolitik, die Durchführung eines internationalen Boykotts, um staatliche Gegenmaßnahmen gegen die Schattenflaggen zu initiieren. Die anderen europäischen Mitgliedsbünde der ITF, insbesondere die innerorganisatorisch einflußstarken Briten, widersetzten sich als Repräsentanten der damaligen Niedriglohnregion angesichts von Beschäftigungsinteressen nationaler Seeleute auf Schattenflaggen (Cafruny 1987, 94, 106) einer exemplarischen Gewerkschaftsaktion gegen die FOC-Institution. Ebenfalls aus beschäftigungspolitischen Gründen hatten die Briten kein Interesse an einer Sanktionierung des Flaggenwechsels, da die britische Flagge als national offenes Register traditionell als billige Flagge von ausländischem, insbesondere US-amerikanischem Reederkapital genutzt wurde (Boczek 1962, 24). Sie votierten für eine kollektivvertragliche Regulierung des in seinen Anfängen weitgehend deregulierten und gewerkschaftsfreien FOC-Sektors, also die Einbindung britischer (unorganisierter) FOC-Crews und FOC-Schiffe in den Geltungsbereich britischer Tarifnormen. Damit reklamierten sie konkurrierend zu den Verbänden der Eigentümerländer (*Arbeitgeberprinzip*) Repräsentations-, Tarif- und Beschäftigungsrechte auf Schattenflaggen für die Gewerkschaften der Crews (*Arbeitnehmerprinzip*). Flankierend sollten Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), kodifiziert in einigen 1946 verabschiedeten Konventionen (ITF 1993, 39f; Northrup/Rowan 1983, 32f), in den FOC-Staaten - also der Aufbau einer maritimen Gesetzgebung - durchgesetzt werden.

An diesen Interessendivergenzen scheiterte ein für 1949 geplanter internationaler Gewerkschaftsboykott (ausführlich Koch-Baumgarten 1996, 335-340) mit dem Ziel, bereits in den Entstehungsjahren der FOC-Schiffahrt politische Gegenmaßnahmen zu initiieren. Aber auch für tarifpolitische

Regulationsversuche bestand angesichts der konfligierenden industriellen Handlungsoptionen der ITF-Mitgliedsbünde ein transnationaler Kooperationsbedarf. Denn die FOC-Schifffahrt entzog sich als internationales Segment der Handelsschifffahrt einer Regulierung auf der Basis des Flaggenrechts<sup>13</sup>, und Gewerkschaften der kapital- und arbeitskräfteexportierenden Länder konkurrierten um Repräsentations- und Tarifrechte auf Schattenflaggen. Deshalb wurde in einem ersten ITF-FOC-Regime Anfang der 50er Jahre das Prinzip einer multinational koordinierten Tarifpolitik eingeführt. Es normierte die gewerkschaftlichen Organisationsrechte auf Schattenflaggen und legte als Novum internationale Tarifkompetenzen und eine multinationale Kontrolle nationaler Tarifpolitik im Schattenflaggensektor fest. Ergänzend zur Tarifzuständigkeit von Verbänden der Eigentümerstaaten der FOC-Tonnage (Arbeitgeberprinzip) wurde auch das Arbeitnehmerprinzip für jene FOC-Schiffe als legitim anerkannt, die *mehrheitlich* mit Seeleuten einer Nation bemannt wurden und regelmäßig von Häfen deren Heimatlandes aus operierten. Ihre Nationalgewerkschaften waren zum Abschluß von Tarifverträgen berechtigt, die allerdings in ergänzende internationale Orientierungsdaten eingebunden wurden. Die Nationalbünde sollten sich zur Einhaltung von in der ITF vereinbarten Mindestnormen verpflichten, die in einem internationalen Mustertarifvertrag fixiert wurden. Nicht durchsetzen konnte sich eine an den Hochstandardländern orientierte Mindestmarge (US-Normen), die am Widerstand der Verbände europäischer Niedrigstandardländer scheiterte, die sie weder für durchsetzbar noch den generellen europäischen Lebens- und Lohnniveaus für angemessen hielten. Stattdessen wurden niedrigere, im europäischen Vergleich mittlere, britische Tarifstandards zugrundegelegt. Zum Ausgleich von Konkurrenzvorteilen der FOC-Reeder gegenüber den Nationalflotten wurden generelle kompensatorische Abgaben für eingesparte Steuer- und Sozialabgaben für alle Vereinbarungen im Schattenflaggensektor festgelegt - anfangs in Form von Lohnzuschlägen (zwischen 20% und 60%), dann von Abgaben (Reederbeiträge) an eine neugegründete Internationale Hilfs- und Sozialkasse für Seeleute (IHSS). Mit ihren Einnahmen werden soziale Projekte unter gewerkschaftlicher Beteiligung finanziert. Schließlich wurde die ITF als Tarifpartei für jene FOC-Schiffe anerkannt, die mit *multinationalen* Crews bemannt waren und sich nicht dem Organ i-

13 Auf Schiffen der anerkannten Nationalflaggen regelt das Flaggenprinzip nationalstaatliche (auch gewerkschaftliche) Souveränitätsrechte: Sie fallen in den Zuständigkeitsbereich nationalen Rechts und damit auch in die organisatorische und tarifvertragliche Zuständigkeit der respektiven Nationalverbände. Die FOC-Staaten hingegen sind auf ihren internationalen Flotten mit multinationalen Crews faktisch ohne Sanktionsgewalt; diese entziehen sich damit auch prinzipiell flaggenstaatlich organisierten industriellen Beziehungen, für die ohnehin Arbeitnehmerorganisationen in den ersten FOC-Staaten Panama, Liberia, Honduras und Costa Rica fehlten.

sationsbereich eines ITF-Mitgliedsbundes eindeutig zuordnen ließen. Die Tarifkompetenz des IBS blieb also auf ein Teilssegment des FOC-Sektors ohne *tradierte gewerkschaftliche Organisationsinteressen* beschränkt, so daß auch kein *formeller* Kompetenztransfer von der nationalen zur internationalen Organisationsebene erfolgen mußte, der sich bisher in allen Gewerkschaftsinternationalen als unüberwindliche Barriere einer transnationalen Tarifpolitik erwiesen hat (vgl. Reutter 1996, 590; Lecher 1993, 402). Er fiel in den Geltungsbereich eines ITF-Kollektivvertrags, der über angeschlossene ITF-Mitgliedsbünde durchzusetzen war und der bis heute Urlaub, Löhne, Arbeitszeiten, Bemannungsstandards regelt (Northrup/Rowan 1983, 124-132) und Abgaben an die IHSS bzw. Gewerkschaftsbeiträge festlegt. Zur Organisierung dieser FOC-Mannschaften wurde ein innerhalb der internationalen Gewerkschaftsorganisationen bis heute singuläres multinationales Mitgliedersegment, die *Sondersektion für Seeleute*, in der ITF gegründet, dem Seeleute auf Schattenflaggen entweder individuell als Einzelmitglieder oder kollektiv über Sonderabteilungen für FOC-Seeleute in ITF-Mitgliedsverbänden angeschlossen sind. Das Prinzip freiwilliger Mitgliedschaft wurde angesichts der nur schwer zu organisierenden FOC-Seeleute durch das Prinzip obligatorischer Mitgliedschaft ersetzt, die automatisch beim Abschluß eines ITF-Kollektivvertrags wirksam wird. Die Mitgliedsbeiträge werden seitdem zusammen mit einer Eintrittsgebühr von den Reedern (automatischer Lohnabzug) der FOC-Schiffe mit einem ITF-Tarifvertrag finanziert. 1953 waren 289, 1954 514 und 1955 etwa 700 FOC-Seeleute der Sondersektion angeschlossen<sup>14</sup>.

Gleichzeitig wurden Entscheidungsverfahren für die transnationale Regulierung des Schattenflaggensektors in der ITF institutionalisiert. *Das International Campaign Committee for the Promotion of Fair Practices* (FPA), gebildet von Repräsentanten der nationalen Seeleute-, Hafenarbeiterverbände<sup>15</sup>, der maritimen ITF-Sektionen und dem ITF-Generalsekretär, fun-

14 Dieses für die IBS einzigartige multinationale Mitgliedersegment stützt die ITF nur theoretisch mit einer von den nationalen Mitgliedsbünden unabhängigen Organisationsmacht aus. Es handelt sich faktisch um ein totes Organisationssegment, das keine Repräsentations- oder Partizipationsstrukturen für die Mitglieder aufweist. Die Entscheidungsgremien der Sondersektion werden von Repräsentanten nationaler Seeleuteverbände gebildet (vgl. ausführlich Koch-Baumgarten 1996, 260ff, 277f).

15 Hafenarbeiterverbände sind als zentrale Akteure der ITF-FOC-Politik integriert, da sie die Boykottmaßnahmen von Schattenflaggen zur Durchsetzung von Tarifverträgen ausführen. Diese Stellvertreterpolitik ist Folge der obligatorischen Gewerkschaftsmitgliedschaft der FOC-Crews, die weder Interesse an einer Selbstorganisation nachgewiesen sind hingegen Widerstände gegen eine gewerkschaftliche Organisation in den 50er Jahren zeigen, noch i.d.R. eine Initiativrolle beim Abschluß von ITF-Tarifverträgen übernehmen. Seit den 80er Jahren ist die ITF bemüht, mit der Einführung sozialer Beistandsleistungen an Einzelmitglieder Organisationsanreize zu schaffen. Die transnationale gewerkschaftliche Regulierung des Schattenflaggensektors folgt nicht primär dem Motiv einer Interessenvertretung der FOC-Crews. Es handelt sich vielmehr um eine Interessenvertretung der

giert sowohl als multinationale Tarifkommission, die den ITF-Tarifvertrag verabschiedet und nationale Tarifabschlüsse kontrolliert, als auch als Legislativorgan, das über die Richtlinien der FOC-Politik entscheidet (ITF [1993], 6, 14). Dem FPA gehörten in den 50er Jahren vor allem Vertreter europäischer arbeitskräfteeexportierender Länder an, die mit 8 Sitzen (je zwei für Belgien, die Niederlande, Großbritannien und Deutschland) gegenüber den kapitalexportierenden Ländern (nach dem Rückzug der Seafarers' International Union (USA) mit nur zwei Sitzen, Schweden und Norwegen) eine deutliche Mehrheit bildeten.

Insofern folgt das erste FOC-Regime unter britischer Organisationshegemonie vor allem den Interessen der Verbände europäischer Niedrigstandardregionen mit Beschäftigungsinteressen im Schattenflaggensektor. Sie konnten die Anerkennung des Crewnationalitätenprinzips und eine Mindeststandardisierung unterhalb der Kollektivnormen der USA oder Skandinaviens durchsetzen, so daß die maritime Kapitalflucht aus den Hochstandardländern kaum effektiv eingedämmt werden konnte. Die Maßnahmen zielten eher auf eine Beschränkung des Flaggentransfers auf die anerkannten Nationalregister, die Verteidigung europäischer Beschäftigungsinteressen auf FOC-Schiffen und mit der Festlegung kompensatorischer Sozialabgaben für FOC-Schiffe auf den Schutz europäischer Nationalflotten vor der 'unlauteren' Konkurrenz der Schattenflaggen. Deshalb zogen sich auch die US-Gewerkschaften bis 1957 aus der ITF-FOC-Politik zurück.

Im Machtgefüge nationaler und internationaler Organisationen führte es allerdings zu einem deutlichen Bedeutungszuwachs der ITF, die als internationale Tarifpartei und als Forum einer multinationalen Kontrolle nationaler Tarifpolitik anerkannt worden war. Ihr erschloß sich zudem 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. Sie setzen sich aus Beitragsleistungen (entsprechend des Beitragsmodus des automatischen Lohnabzugs für die obligatorischen FOC-Gewerkschaftsmitglieder) einerseits und Verwaltungsgebühren andererseits zusammen, die der seit 1957 unabhängigen IHSS zugunsten des ITF-Etats entnommen werden, deren Finanzen zweckgebunden - für Sozialleistungen - sind. Letztere sind von 7345 (1961) auf 1981 386.000 Pfund Sterling angestiegen; die reederfinanzierten Beitragsleistungen betragen 1981 330.000 Pfund Sterling; ihre Summe überstieg damit 1981 die or-

---

regulären ITF-Mitgliedsverbände, die als Repräsentanten des organisierten Sektors des maritimen Arbeitsmarktes (*insider*) mit der Organisierung und Standardisierung seines unorganisierten Segments (*outsider*) von außen Beschäftigungs- und Lohninteressen erstere verteidigen.

entlichen Mitgliedseinnahmen des IBS in Höhe von 612.000 Pfund Sterling (ITF 1983, 209ff; Northrup/Rowan 1983, 140f).

Die kollektivvertragliche Regulierung des FOC-Sektors blieb allerdings in den 50er Jahren bescheiden, deren Expansion - auf 1959 13,6% der Welthandelsflotte (Northrup/Rowan 1983, 37) - nicht eingedämmt werden konnte. Absolut stieg die Anzahl von Kollektivverträgen zwischen 1951 und 1958 von 10 auf 95 an. 1957 wurden von 1420 Schiffen unter Schattenflaggen 57 erfaßt. Das entsprach einer Regulationsdichte von 4%.

Auch zeigten sich schnell strukturelle Grenzen einer transnationalen Koordination der gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Erstens wurde die fehlende Verpflichtungsfähigkeit der ITF gegenüber ihren Mitgliedsbünden deutlich. Durchgesetzt wurden nationale Kollektivnormen, so daß sich anstelle einer internationalen Standardisierung ein entlang nationaler Crewgrenzen ausdifferenziertes Normengefüge erhielt. Flächendeckende einheitliche Lohnzuschläge bzw. Abgaben an die IHSS konnten nicht verwirklicht werden. Insbesondere die Durchsetzung von (insgesamt 17) ITF-Kollektivverträgen für multinationale crews blieb blockiert, da die FOC-Reeder die ITF als Tarifpartei nicht anerkannten und die ITF-Mitgliedsbünde angesichts von Legitimationsproblemen - aufgrund nationaler Beschäftigungsinteressen, Widerständen der FOC-Mannschaften - und rechtlichen Problemen (vgl. Northrup/Rowan 1983, 50-90; Birk 1983, 42f) zögerlich blieben. Gleichzeitig behinderte die fehlende Organisationsbereitschaft der FOC-Crews und das Prinzip obligatorischer Mitgliedschaft nachhaltig die Möglichkeiten von mitgliedergestützten Tarifverhandlungen. Insofern fehlte der ITF auch eine externe Verpflichtungs- und Sanktionsfähigkeit, um die Einhaltung abgeschlossener Kollektivverträge zu garantieren. Sie wurden häufig bereits nach Verlassen des Hafenortes, in dem sie von einem ITF-Mitgliedsbund durchgesetzt worden waren, gebrochen.

#### **4. Korporatistisches Zwischenspiel: Der internationale Gewerkschaftsboykott der Schattenflaggen 1959**

Unter dem Konkurrenzdruck der Schattenflaggen und vor dem Hintergrund einer Überkapazitätskrise in der Handelsschifffahrt mit Schiffsstilllegungen in den klassischen europäischen Nationen begann sich in den 50er Jahren mit der Herausbildung einer korporatistischen Anti-FOC-Allianz aus europäischen Regierungen, Reedern der Nationalflotten und Gewerkschaften - unter Einschluß der US-Verbände - die Chance einer politischen Lösung abzuzeichnen (Boszek 1962, 82f; Cafruny 1987, 99). Insofern verlagerte sich die transnationale Gewerkschaftskooperation von der industriellen zur politischen Handlungsebene. 1956 bereits forderte ein ITF-Weltkongreß unter Androhung industrieller Aktionen international koordinierte staatl i-

che Sanktionen gegen die Schattenflaggen ein, darunter gesetzliche Beschäftigungsverbote auf Schattenflaggen oder einen Subventionsentzug für FOC-Transporte nutzende Industrieunternehmen (ITF 1956, 360, 353). Gleichzeitig sponsorten die ITF-Gewerkschaften die Verankerung eines *genuine-link*-Prinzips (vgl. Fn 4) im internationalen Seerecht (ITF 1957), das zur Austrocknung bzw. zur Umwandlung der FOC- in geschlossene Nationalregister führen sollte. Gestützt auch von den europäischen Regierungen scheiterte es allerdings am Widerstand der USA, die die Schattenflaggen als politische Subventionsstrategie für US-amerikanisches Reederkapital protegierten (Schulte 1962, 65ff; Boszek 1962, 73ff; Cafruny 1987, 99f). Erfolge zeigte die tripartistische Anti-FOC-Allianz nur in der IAO, wo auf der Basis eines gemeinsamen Interesses am Schutz nationaler Schifffahrtsunternehmen vor internationalem Wettbewerbsdruck eine zwischenstaatliche Regulierung der Handelsschifffahrt etabliert wurde. Allerdings blieben die Mindestnormen der IAO für Sicherheits-, Bemannungs-, Qualifikations- und später auch Lohnstandards weit hinter den gewerkschaftlichen Forderungen, nationalstaatlichen Vorschriften oder ITF-Kollektivnormen zurück (Skourtos 1990, 275f; Boszek 1962, 73ff; ITF [1993], 39f; Northrup/Rowan 1983, 32).

Um die US-Regierung zur Aufgabe ihrer mächtigen, aber isolierten Unterstützung der FOC-Institution zu drängen, fand Anfang Dezember 1958 ein einwöchiger internationaler Gewerkschaftsboykott der Schattenflaggen statt, um den diplomatischen Druck Europas auf die USA mit industriellen Aktionen zu flankieren. Er war im IBS von den US-Gewerkschaften, gestützt von den Skandinaviern gegen Widerstände der Briten durchgesetzt worden, die innenpolitisch keinen Positionswechsel der US-Regierung hatten durchsetzen können. Insofern waren sie an flankierendem diplomatischen Druck der europäischen Staaten genauso interessiert, wie an der gewerkschaftlichen Unterstützung ihrer Versuche, ausgeflaggte US-amerikanische Schiffe in den Geltungsbereich von US-Kollektivnormen und Bemannungsvorschriften rückzubinden.

Implementiert wurde der internationale Gewerkschaftsboykott primär von den US-Verbänden. Insgesamt wurden 205-233 FOC-Schiffe, d.h. etwa 12% der gesamten FOC-Flotte und sogar 90% der für ITF-Mitgliedsbünde erreichbaren Schiffe erfaßt (ITF 1960, 63f); 70% der Boykottaktivitäten fanden in den USA, 84 % in der Region (unter Einschluß Kubas und Kanadas) statt. In Europa wurden nur Maßnahmen gegen 28 Schiffe ergriffen. In der Boykottaktion wurden auch die differenten gewerkschaftlichen Handlungsmotive deutlich, als US-Verbände zehn Schiffe in US-Besitz unter Schattenflaggen boykottierten, die einen europäischen Kollektivvertrag abgeschlossen hatten, und die laut ITF-Beschluß daher von der Aktion ausgenommen waren.

Unter dem Druck der nationalen Interessenpolitik der US-amerikanischen Seeleutegewerkschaften, Seafarers' International Union (SIU) und National Maritime Union (NMU), brach das bisherige ITF-FOC-Regime zusammen. Als die US-Verbände sich um die Durchsetzung von US-Kollektivverträgen auf allen von US-Häfen und auf klassischen US-Routen operierenden oder sich in US-Besitz befindlichen Schattenflaggen bemühten, reklamierten sie damit konkurrierend zur ITF und zu europäischen Verbänden Organisations- und Repräsentationsrechte auch für ausländische FOC-Crews und -schiffe, für deren Mannschaften sie sogar eine eigene Gewerkschaft, die International Maritime Workers' Union gründeten (Boszek 1962, 79f; Northrup/Rowan 1983, 49f). Zwar setzten sie in der ITF gegen heftige Widerstände der Europäer noch 1959 eine Revision der FOC-Regelungen zur Flankierung ihrer nationalen Interessenpolitik und zugunsten des Eigentümerprinzips durch. Schattenflaggen sollten in den Zuständigkeitsbereich der Verbände desjenigen Landes fallen, von dem aus die betriebliche Lenkung des Einsatzes des Schiffes erfolgt. Bisherige nationale Tarifabschlüsse für FOC-Mannschaften sollten als *custodian agreements* ihre Gültigkeit verlieren, sobald die Verbände des Landes der betrieblichen Lenkung Repräsentationsrechte einforderten. 1961 wurde auch erstmals der Flaggenwechsel zu Nationalregistern sanktioniert, falls Reeder sich damit einer kollektivvertraglichen Regulierung zu entziehen suchten. ITF-Mitgliedsbünden wurde der Abschluß von Tarifverträgen und die Bereitstellung von Mannschaften untersagt.

Als FOC-Reeder dazu übergingen, ihre Schiffe auf 'billige' europäische Nationalregister (insbesondere Griechenland und Großbritannien; vgl. Northrup/Rowan 1983, 53f) umzuregistrieren bzw. Tarifverhandlungen mit europäischen Gewerkschaften als Repräsentanten der FOC-Mannschaften führten<sup>16</sup>, um der Jurisdiktion der US-Verbände zu entfliehen, erwies sich die Neuregelung des FOC-Regimes als nicht tragfähig. Die britische NUS und der griechische Seeleuteverband PNO verweigerten dem Eigentümerprinzip und Tarifrechten der SIU und NMU für FOC-Matrosen ihrer Nationen die Anerkennung. In der Folge eskalierte der schwelende Konflikt zwischen den Verbänden der kapitalexportierenden USA und des arbeitskräfteeexportierenden Griechenlands und Großbritanniens in der ITF (Boszek 1962, 78f; ITF 1965, 43ff; ITF 1962, 59). Angesichts der innerorganisatorischen Machtbalance zwischen den beiden gewerkschaftlichen Hegemonialmächten aus den USA und Großbritannien mit divergierenden Interessen ließ sich kein neues, die Mitgliedsbünde verpflichtendes FOC-Regime in der ITF durchsetzen. In der Folge schloß die transnationale gewerk-

16 Tatsächlich wuchs die Zahl kollektivvertraglich erfaßter Schattenflaggen von 95 (1958) auf 171 (1959) bzw. 300 (1961) (Koch-Baumgarten 1996, Tab. 6.6, 418).

schaftliche industrielle Kooperation im Schattenflaggensektor ein - gestützt auch durch eine konjunkturelle Entspannung auf dem maritimen Transportmarkt. Gleichzeitig scheiterte eine international koordinierte politische Lösung des FOC-Problems. Europäische Regierungen und Reeder gaben sukzessive ihre Opposition gegen die FOC-Institution auf, um auch nationalem Reederkapital die Option eines Flaggenwechsels zu Internationalen Offenen Registern zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt offenzuhalten (Cafruny 1987, 112).

### **5. Herausbildung eines protektionistischen FOC-Regimes unter Hegemonie der europäischen Gewerkschaften**

Zu einer Wiederbelebung der transnationalen industriellen Gewerkschaftsaktivitäten gegen die Schattenflaggen kam es seit den 70er Jahren unter dem Druck einer neuerlichen Rezession in der Handelsschifffahrt und unter grundlegend veränderten Rahmenbedingungen. Der Anteil der Schattenflaggen war auf ein Fünftel der Welthandelsflotte angewachsen; Europa hatte sich von der arbeitskräfte- zur kapitalexportierenden Hochstandardregion gewandelt. Nunmehr standen auch die klassischen europäischen ITF-Mitgliedsgewerkschaften einschließlich Großbritannien unter dem Druck von Flaggenwechsel, Beschäftigungsabbau, der partiell zur existenziellen 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<sup>17</sup>. 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. Diese waren in zwei gleichermaßen ressourcenstarke und machtvolle Interessenblöcke aufgespalten gewesen, die sich in der ITF die Machtbalance gehalten hatten, so daß das erste FOC-Regime gescheitert war. 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.

---

17 Sie konkurrieren auch auf den Nationalflotten - in einem von nationalen Beschäftigungsreservierungen ausgenommenen Teilsegment (vgl. Fn.4) - und insbesondere den Schiffen der Zweitregister um Arbeitsplätze mit nationalen Seeleuten. Sie gelten in der ITF als *crews of convenience*, sofern sie zu Bedingungen unterhalb nationaler Tarifnormen beschäftigt werden. Verfolgt wird das Ziel, sie in den Geltungsbereich nationalen Tarifrechts einzubinden.

In den ITF-Entscheidungsgremien waren sie unterrepräsentiert: 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. Die Neuformulierung der gewerkschaftlichen Schattenflaggenpolitik erfolgte also *ohne* Beteiligung von Verbänden asiatischer arbeitskräfteexportierender Länder; die überhaupt erst nach fast organisationssprengenden innerorganisatorischen Konflikten über die FOC-Politik Anfang der 80er Jahre in den FPA integriert wurden, in dem sie 1993 einen Anteil von 29% erreichten. Den entscheidungsmächtigsten Block stellt 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*<sup>18</sup>. Repräsentations- und Tarifrechte im Schattenflaggenssektor - später auch auf den europäischen Zweitregistern (vgl. ITF [1993], 4) - wurden endgültig zugunsten des Eigentümerprinzips geregelt. Prinzipielles Vorrecht für die Organisation und Vertretung von Matrosen auf FOC-Schiffen haben Gewerkschaften der kapitalexportierenden Länder; sobald sie Tarifrechte beanspruchen, verlieren bereits existierende Kollektivvereinbarungen der Verbände der Herkunftsländer der Crews ihre Gültigkeit. Sie bedürfen zudem einer internationalen Ratifizierung durch den FPA der ITF, um als Interimsverträge anerkannt zu werden, die von der Einhaltung der im internationalen ITF-Kollektivvertrag festgelegten Mindeststandards abhängig ist. Nur mit dieser internationalen Anerkennung erhalten sie eine neu eingeführte Blaue Karte der ITF. Unterschreiten Nationalverbände in ihren Verträgen die ITF-Standards, so können ihnen Tarifrechte generell aberkannt werden; alle ITF-Mitgliedsbünde sind legitimiert, einen ITF-Vertrag für diese Schiffe neu abzuschließen. Da die ITF als Tarifpartei für jene Mannschaften bestätigt wurde, die nicht durch einen Mitgliedsbund des IBS repräsentiert werden, sind stellvertretend alle ang-

18 Vgl. dazu auch die Bemühungen der europäischen Verbände, in der EU Beschäftigungsreservierungen für europäische Seeleute durchzusetzen. ITF (1985).

geschlossenen Organisationen zum Abschluß der ITF-Vereinbarung für diese Mannschaften berechtigt (ITF 1993, 22f). Es handelt sich also der Form nach um eine internationale Betriebsvereinbarung; ihre Regelungsmaterie reicht von Lohnfragen (einschließlich Überstunden-, Feiertagssätzen), über Urlaubsansprüche, Notfall-, Krankenversorgung, Bemannungsnormen, Beschäftigungsdauer, Arbeitszeiten, Repatriierung bis zu Abgaben an die IHSS und Gewerkschaftsbeiträge (ITF 1987). Die ITF-Standards werden seit 1972 nach nordeuropäischen Durchschnittsnormen, seit 1980 auf einem »gewichteten« Durchschnittswert der Kollektivstandards der Nationen der Eigentümerstaaten der FOC-Tonnage ermittelt und liegen damit weit über den nationalen asiatischen Lohnniveau, aber auch der IAO-Mindestnormen<sup>19</sup>. Sie wirken im Unterschied zu den niedrigen britischen internationalen Standards der 50er Jahre als Instrument der Marktschließung und der Verteidigung der Wettbewerbsfähigkeit teurer Arbeitskraft der Hochstandardländer auf dem multinationalen Arbeitsmarkt des FOC-Sektors bzw. gegen den durch Lohnkostensenkung motivierten Kapitaltransfer. Erstmals wurde damit die nationale Gewerkschaftssouveränität im zentralen Tätigkeitsfeld der Tarifpolitik eingeschränkt und durch eine *international governance* ersetzt. Untermuert wurde sie durch die Einführung von *Hafengewerkschaftskontrollen* als wesentlichem Novum des ITF-Regimes<sup>20</sup>, das die FOC-Politik mit effektiven Sanktionsmitteln zur Durchsetzung und Kontrolle internationaler Tarifnormen, mit *interner* und *externer* Verpflichtungsfähigkeit, ausstattet. Aufgebaut wurde ein globales Netz von ITF-Inspektoren in wichtigen Häfen (1989 waren es 42 in 18 Ländern), die kontrollieren, ob FOC-Schiffe über einen anerkannten ITF-Kollektivvertrag, legitimiert durch die Blaue Karte, verfügen und ob er eingehalten wird. Andernfalls können die respektiven Hafengewerkschaften mit nationalen rechtlichen Möglichkeiten angepaßten Instrumentarien - Einschaltung der Hafenbehörden, Mobilisierung der FOC-Crews bis zum Boykott des Schiffes - den Abschluß eines ITF-Tarifvertrags<sup>21</sup> oder Lohnnachzahlungen - also die Anpassung nationaler an internationale Tarifnormen - durchsetzen. Letztere beliefen sich im Zeitraum 1974-1991 auf 145 Milli o-

19 Aktuell beträgt der Lohnmindeststandard der IAO (356 US-Dollar Monatslöhne für einen qualifizierten Seefahrer) nur 43,4% des ITF-Minimums (bis zu 821 US-Dollar); ITF (1993, 7f).

20 Sie kopieren die völkerrechtlich verankerte Hafenstaatenkontrolle (Skourtos 1990, S.240f; 284f; Lindemann 1983, S.27ff), die die Souveränität des Flaggenstaates auf den Schiffen seiner Flotte einschränkt und die Hafenstaaten ermächtigt, auf ihrem Territorium internationale Rechtsnormen durchzusetzen. Allerdings kritisiert die ITF staatliche Kontrolldefizite insbesondere in sozialen Fragen (ITF 1993, 37; *ITF-news* 2/1988, 12; 9/1988, 15; 8/1987, 3f).

21 Die Durchsetzung von Kollektivverträgen auf FOC-Schiffen ist in hohem Maße vom Einsatz des Boykottmittels abhängig; 1980/82 hatten von 2200 existierenden Tarifverträgen 250 nur unter Anwendung bzw. Androhung eines Boykotts durchgesetzt werden können.

nen US-Dollars (ITF, *Seeleute-Bulletin* 1993, 20). 1992 existierten 150-165 ITF-Verträge; ein deutlicher Anstieg gegenüber den bescheidenen 17 internationalen Vereinbarungen Ende der 50er Jahre.

Die Hafengewerkschaftskontrollen haben eine Außen- und 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 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<sup>22</sup>.

Widerstände gegen dieses protektionistische Regime artikulierten von Beginn an Verbände aus den neuen Niedrigstandardregionen, neben Asien auch Zypern, Malta und Osteuropa, die Beschäftigungsinteressen auf International Offenen Registern (aber auch auf Nationalflotten und Zweitregistern der klassischen maritimen Nationen, vgl. Fn 17) repräsentieren. Sie lehnen das Eigentümerprinzip zur Regelung von Tarif- und Organisationsrechten in der Schattenflaggenschifffahrt 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

---

22 Die Skandinavischen Verbände hatten Mitte der 70er Jahre beschlossen, jedes FOC-Schiff in skandinavischen Häfen zu boykottieren, um einen ITF-Vertrag durchzusetzen. 1975 wurden 110, 1979 70 Schiffe gestoppt.

Arbeitsmarkt zu verteidigen<sup>23</sup>. Auch die FOC-Institution wird befürwortet; Kapitaltransfers 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 verweigern die oppositionellen Asienverbände die Anerkennung der FOC-Richtlinien und eine Kooperation bei ihrer Implementierung. Sie suchen ihre politischen Einflußmöglichkeiten durch eine regionale Interessenabstimmung und erweiterte Vertretungsrechte in den ITF-Entscheidungsgremien zu verbessern. Dazu bedurfte es einer fast organisationssprengenden 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<sup>24</sup> - 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, 374ff).

Die ITF sah sich daraufhin zu Konzessionen gezwungen: zur Rücknahme des NUSI-Ausschlusses, zur Erhöhung der Sitze Asiens in den ITF-Gremien und zur Reduktion der internationalen Kollektivstandards für die Asienregion. Zugestanden wurden reduzierte Sondertarife für Asiencrews, sogenannte Gesamtcrewkostenabkommen<sup>25</sup> und Funding Arrangements, die Abgaben an die IHSS der ITF durch Sozialleistungen an neu aufzubau-

---

23 Diese Widerstände widerlegen harmonistische Annahmen der Gewerkschaftsforschung, daß Arbeitnehmerorganisationen ein generelles Interesse an einer internationalen Mindeststandardisierung teilen, die an den fortgeschrittensten Normen orientiert ist (etwa Wortmann 1984, I, 42-53).

24 Bis zur Intervention der ASEAN-Regierungen in der IAO 1980 gegen die ITF-Regionalpolitik in Asien.

25 Total Crew Cost Agreements (TCCA) ersetzen individuelle, an der Qualifikation gemessene Monatslöhne durch Gesamtlohnkosten eines Schiffes. Letztlich erkennen sie nationale asiatische Kollektivverträge und -niveaus an; ihre Lohnstandards liegen bei 61% der Normen des ITF-Standardvertrags (ITF 1993, S.22f).

ende Sozialfonds in Asien selbst ersetzen. Zur Lösung des Beschäftigungskonflikts werden neuerdings auch nationale Quotierungen auf FOC-Schiffen diskutiert; ein von den Asienverbänden gesponsertes Konzept. Diese Kompromisse stehen wiederum unter dem Revisionsdruck der Europäer, die nationale Beschäftigungsmöglichkeiten auf ausgeflaggten Schiffen verteidigen, eine Angleichung 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. Denn faktisch unterlaufen asiatische Seeleutegewerkschaften, etwa aus Korea, den Philippinen oder von den Malediven, die transnationalen Vereinbarungen. Sie schließen Kollektivverträge entsprechend den nationalen Lohn- und Tarifniveaus und unterhalb der anerkannten ITF-Mindeststandards ab. Um eine transnationale Anerkennung dieser nationalen Verträge durch die ITF zu erhalten und somit die Hafengewerkschaftskontrollen und den Abschluß neuer ITF-Tarifverträge zu umgehen, 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). 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 Flagengewerkschaften 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).

## 6. Ergebnisse, Probleme und Perspektiven

Insgesamt hat sich die kollektivvertragliche Regulierung des Schattenflaggensektors seit 1972 erheblich erweitert: die Anzahl der von der ITF anerkannten Tarifverträge hat sich von 95 über 990 (1977) auf 2300 (1992) erhöht, darunter 150-165 ITF-Vereinbarungen. 1990 existierten 7619 FOC-Schiffe, davon hatten 1533 einen Kollektivvertrag abgeschlossen. Damit war eine Regulationsquote von 20% erreicht - im Vergleich zu 1957 (4%) entsprach dies einer Verfünffachung. Zwar bestehen begründete Zweifel, daß alle Kollektivvereinbarungen faktisch implementiert werden, da ein Großteil (1977 beispielsweise 45%) von asiatischen Gewerkschaften abgeschlossen werden, die partiell durch doppelte Buchführung kaschierte niedrigere Standards verwirklichen. Auch Vertragsbrüche sind üblich; ein deutliches Indiz dafür besteht in der Höhe der durch Hafengewerkschaften durchgesetzten Heuernachzahlungen (s.o.). Insofern wirkt die kollektiv-

vertragliche 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.

Dennoch ist eine partielle gewerkschaftliche internationale Gegenmacht im Schattenflaggensektor entstanden, die eine kollektive Standardisierung von Arbeits- und Lohnbedingungen durchgesetzt hat, die zwar nicht an die Regulationsdichte nordeuropäischer Flächentarifverträge heranreicht, aber in einem Vergleich mit dezentralen industriellen Systemen in den USA oder Entwicklungsländern standhält. Erreicht wurde außerdem eine minimale zwischenstaatliche Regulierung in der IAO, die im Vergleich zu anderen Industriebranchen relativ hoch ist (Northrup/Rowan 1983, 32f) und die durch die Gewerkschaften angestoßen wurde, die als erste die Immunität der Schattenflaggen gegenüber Sanktionen durchbrachen (Cafruny 1987, 100). Schließlich wurden nicht unerhebliche Umverteilungsprozesse bewirkt, wenn zumindest ein kleiner Teil der über Einsparung von Steuern und Sozialleistungen realisierten Extraprofite der FOC-Unternehmen in Form der Zahlungen an die IHSS an die organisierte Arbeitnehmerschaft rückgeführt werden konnte. 1981 bis 1992 konnten 47 Millionen US-Dollars aus dem ITF-Sozialfonds an gewerkschaftlich geförderte oder verwaltete Sozialprojekte verteilt werden. In die gleiche Richtung wirken Funding Arrangements, die Reederzahlungen an neu aufzubauende Sozialfonds in Asien tariflich vereinbaren (Northrup/Rowan 1983, 98f). Nicht zuletzt gehen von der transnationalen Regulierung des FOC-Sektors Impulse für den Aufbau gewerkschaftlicher Organisationen und industrieller Beziehungen in den asiatischen Schwellenländern aus. Die Existenz der ITF als multinationaler Tarifpartei begründet staatliche und Arbeitgeberinteressen an der Existenz konkurrierender Nationalverbände mit Tarifkompetenzen. Die Erosion der Handlungsmacht US-amerikanischer oder europäischer Gewerkschaften im Gefolge des Beschäftigungsabbaus konnte nicht verhindert - allenfalls verlangsamt oder abgeschwächt werden.

Das Fallbeispiel verdeutlicht, daß Gewerkschaftsinternationalismus weder notwendigerweise ohnmächtig bleiben, noch sich in binnenorientierten Dienstleistungsangeboten erschöpfen muß. Allerdings wird die Gewerkschaftskooperation weder von normativen Orientierungen (Solidarität) noch gemeinsamen materiellen Interessen garantiert; sie bedarf angesichts gravierender organisations- und beschäftigungspolitischer Interessengrenzen sowohl ökonomischer als auch machtpolitischer Voraussetzungen. Die Teilerfolge gründen sich auf eine singuläre transnationale Gewerkschaftskooperation, die auf der Basis egoistischer nationaler Interessen entstanden ist und nationale Gewerkschaftspolitik in ein System transnationaler Entscheidungs- und Kontrollverfahren einbindet. Diese *international*

*governance* hat in einem international strukturierten Segment der Handelsschifffahrt zu einem faktischen, nichtintendierten Souveränitätsverlust nationaler Verbände geführt, der den Aufbau eines gewerkschaftseigenen Sanktionsinstrumentariums (Hafengewerkschaftskontrollen) voraussetzte. Möglich wurde sie erst auf der Basis struktureller Machtungleichgewichte in der ITF. Solange die Konfliktparteien aus kapital- bzw. arbeitskräfteexportierenden Nationen gleichermaßen ressourcenstarke Organisationen der Industrienationen repräsentierten, blockierte die Machtbalance zwischen Briten und US-Amerikanern in der ITF in den 50er und 60er Jahren die faktische Durchsetzung multinationaler Regulierungen. Sie erfolgte erst unter der Hegemonie der einflußstarken Verbände Europas, Nordamerikas, Japans und Australiens. Ökonomische Internationalisierungsprozesse sind daher nur eine notwendige, aber nicht hinreichende Entstehungsbedingung der gewerkschaftlichen Regimebildung. Grundlegend für die Etablierung einer internationalen gewerkschaftlichen Sanktionsgewalt erwiesen sich allerdings Spezifika der Handelsschifffahrt. Die Implementierung des FOC-Regimes setzt 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, die deren Nationalität besitzen, durchsetzen. Bei industriellen Produktionsauslagerungen von einem Nationalstaat zum anderen ist dies kaum denkbar. Insofern ist das ITF-Beispiel einer transnationalen kollektivvertraglichen Regulierung wesentlich durch Spezifika des Transportsektors begründet und kaum auf andere Industrien übertragbar.

Allerdings steht das ITF-FOC-Regime unter vielfältigem Druck. Die Interessengegensätze begründen weitreichende innerorganisatorische Spannungen und Versuche von Einzelverbänden, sich mittels Regelbruch der transnationalen Regulierung zu entziehen. Die internationale Tarifzuständigkeit und Boykottaktivitäten stoßen auf vielfältige legale Probleme; die gewerkschaftliche FOC-Politik ist von zahlreichen Rechtsstreitigkeiten 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).

Nicht zuletzt bedroht die Erosion gewerkschaftlicher Organisationsmacht in den OECD-Staaten die Handlungsfähigkeit derjenigen ITF-Mitgliedsbünde, die die transnationale Regulierung entscheidend tragen. Ihre Zukunftsaussichten geben daher eher zu pessimistischen Erwartungen Anlaß.

## Literatur

- Ademuni-Odeke (1984): *Protectionism and the Future of International Shipping. The Nature, Development and Role of Flag Discriminations and Preferences, Cargo Reservations and Cabotage Restrictions, State Intervention and Maritime Subsidies*, Dordrecht, Boston, Lancaster.
- Basedow, J. (1990): Billigflaggen, Zweitregister, Kollisionsrecht in der deutschen Schifffahrtspolitik, in: Drobniß/Basedow/Wolfrum (1990), S.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.
- Bispinck, R./Lecher, W. (Hrsg.) (1993): *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa. Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*, Köln.
- 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.
- Däubler, W. (1988): *Das Zweite Schiffsregister. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Probleme einer deutschen »Billig-Flagge«*, Baden-Baden.
- Drobniß, U. (1990): Billige Flaggen im Internationalen Privatrecht, in: Drobniß/Basedow/Wolfrum 1990, S.31-74.
- Drobniß, U./Basedow, J./Wolfrum, R. (1990): *Recht der Flagge und »Billige Flaggen«. Neue Entwicklungen im Internationalen Privatrecht und Völkerrecht*, Heidelberg.
- Fimmen, Edo [1925]: *Vereinigte Staaten Europas oder Europa AG*, Jena o.J.
- Frenkel, S. (Ed) 1993: *Organized Labor in the Asia-Pacific Region. A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*, Ithaca/New York.
- Hildebrandt, E./Olle, W./Schoeller, W. (1976): National unterschiedliche Produktionsbedingungen als Schranke einer gewerkschaftlichen Internationalisierung, in: *Probleme des Klassenkampfes*, Heft 24, S.27-57.
- Lee, C.H./Naya, S. (1988): *Trade and Investment in Services in the Asia-Pacific Region*, Inha University, Korea.
- ITF (1956): *Protokoll ITF-Kongreß in Wien 1956. Mit Berichten für die Jahre 1954 und 1955*, London.
- ITF [1957]: *Panlibhonco. The Modern Shipping Problem*, London o.J.
- ITF (1960): *Protokoll ITF-Kongreß Bern 1960. Mit Berichten für die Jahre 1958 und 1959*, London.
- ITF (1962): *Protokoll ITF-Kongreß Helsinki 1962. Mit Berichten für die Jahre 1960 und 1961*, London.
- ITF (1965): *Reports 1962 to 1964 and Proceedings of the 28th Congress, Copenhagen 28 July to 6 August 1965*, London.
- ITF (1983): *Report on Activities 1980-1982. 24th Congress ITF, Madrid, 20-28. October 1983*, London.
- ITF [1985]: *European Merchant Shipping. Towards a Common Maritime Transport Policy*, London o.J.
- ITF [1987]: *Collective Agreement for Crews on Flag of Convenience Ships*, o.O., o.J.
- ITF [1993]: *Flags of Convenience - The ITF's Campaign*, London o.J.
- ITF (1994): *Tätigkeitsbericht 1990-1993 an den 37.Kongreß Genf*, 4.-11.8.1994, London.
- Keck, O. (1991): Der neue Internationalismus in der Theorie der Internationalen Politik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 4, S.635-653.
- Koch-Baumgarten, S. (1996): *Konstitutionsbedingungen und Funktionsmechanismen gewerk-*

- schaftlichen Internationalismus am Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation 1896-1995*. Unveröff. Habilitationsschrift, FU Berlin.
- Kohler-Koch, B. (1989): Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Dies. (Hrsg.) 1989: *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, S.17ff.
- Lecher, W. (1993): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen, in: Bispinck, R./ Lecher, W. (Hrsg.) 1993, S. 401-420.
- Lecher, W./Platzer, H.-W. (Hrsg.) 1994: *Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln.
- Leffler, F. (1977): *Das Heuerverhältnis auf ausgeflaggten deutschen Schiffen*, Berlin.
- Leggett, C. (1993): Corporatist Trade Unionism in Singapore, in: Frenkel 1993, S.223-24.
- Lindemann, D. (1983): *Das Übereinkommen Nr. 147 der IAO vom 29. Oktober 1976 über Mindestnormen auf Handelsschiffen: Vorgeschichte, Inhalt, Völkerrechtsfragen*, Baden-Baden.
- Lorwin, L.L. (1930): *Die Internationale der Arbeit. Geschichte und Ausblick*, Berlin.
- Northrup, R.N./Rowan, L.R. (1979): *Multinational Collective Bargaining Attempts*, University of Pennsylvania.
- Northrup, H.R./Rowan, L.R (1983): *The International Transport Workers' Federation and Flag of Convenience Shipping*, University of Pennsylvania.
- Piehl, E. (1973): *Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung*, Düsseldorf.
- Platzer H.-W. (1991): *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*, Bonn.
- Reutter, W. (1996): Internationale Berufssekretariate. Organisationsstrukturen und Politik gegenüber Multinationalen Konzernen, in: *WSI-Mitteilungen*, H.9, 584-592.
- Rütters, P. (1989): *Chancen internationaler Gewerkschaftspolitik. Struktur und Einfluß der Internationalen Union der Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (1945-1985)*, Köln.
- Rütters, P. (1995): *Der Internationale Bergarbeiterverband 1890 bis 1993. Entwicklung und Politik*, 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.
- Tudyka, K.P. (Hrsg.) (1974): *Multinationale Konzerne und Gewerkschaftsstrategie*, Hamburg.
- Tudyka, K.P. (1983): Internationale Berufssekretariate, in: Mielke, S. (Hrsg.) (1983): *Internationales Gewerkschaftshandbuch*, Opladen, S.31-49.
- 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.
- Vizzer, J./Ebbinghaus, B. (1994): Barrieren und Wege »grenzenloser Solidarität«. Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Streeck, W. (Hrsg.) (1994): *Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 25*, Opladen, S.223-255.
- Windmuller, J.P. (1982): *International Trade Union Movement*, Deventer.
- Wortmann, M. (1994): *Gewerkschaftliche Solidarität mit der Dritten Welt: Veränderte Interessen in der neuen internationalen Arbeitsteilung*, Saarbrücken-Fort Lauderdale.

#### 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*; *ITF-Journal*.