ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Winter, Jens; Dombois, Rainer

Working Paper

Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess: Lehren aus dem NAFTA-Raum

IAW Arbeitspapier, No. 10/2004

Provided in Cooperation with:
Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Winter, Jens; Dombois, Rainer (2004) : Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess: Lehren aus dem NAFTA-Raum, IAW Arbeitspapier, No. 10/2004, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/110219

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Jens Winter
Rainer Dombois

Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess

Lehren aus dem NAFTA-Raum

IAW Arbeitspapier 10 | Dezember 2004

Universität Bremen

Kurzfassung

In den letzten Jahrzehnten sind nicht nur vielfältige internationale Institutionen zur Regelung von Problemen und Konflikten entstanden, die sich aus den Globalisierungsprozessen herleiten. Auch haben sich die Akteurskonstellationen erweitert und schließen nicht-staatliche Akteure ein. Dies alles hat in zahlreichen Politikfeldern Formen *transnationaler Governance* hervorgebracht. Doch trotz deren Heterogenität überwiegen in der politikwissenschaftlichen Forschung politikfeld*un*spezifische und häufig auch normativ und institutionell-fixierte Ansätze.

Nach einer Skizze einiger Aporien der theoretischen Diskussion werden wir dieses Problem am Beispiel des Konfliktfelds internationaler Arbeitsregulierung behandeln. Empirischer Bezugspunkt ist die Wirkungsanalyse des *`North American Agreement on Labor Cooperation´* - es ist dies ein junges Arbeitsregime, das 1994 als Nebenabkommen zum nordamerikanischen Freihandelsvertrag in Kraft trat. Die Untersuchung zeigt, dass die strukturellen und institutionellen Eigensinnigkeiten der politischen Mehrebenenprozesse internationale Arbeitsregulierung als Konfliktfeld in spezifischer Weise strukturieren. Notwendig für eine umfassende Analyse internationalerArbeitsregulierung, so die zentrale These, ist die Entwicklung eines politik- und konfliktfeldspezifischen Zugangs zu den transnationalen Governance-Prozessen, der es erst ermöglicht, komplexe innergesellschaftliche Widersprüche und Dynamiken und schließlich deren Widerspenstigkeit gegenüber internationalen Beziehungen zu erfassen.

Abstract

During the last decades, an ongoing process of international institution building has developed that responds to problems and conflicts generated by globalization. As, simultaneously, the spectrum of political actors has been extended including private actors, we perceive new complex forms and processes of transnational governance in many politicy areas. Despite of the obvious heterogeneity of these processes, the political-science debate is dominated by approaches that do not take account of the logics of the specific policy areas and are normative and institutionally-fixed.

After sketching some crucial theoretical apories of the debate, we focus on international labor regulation as a specific policy area. Our argument is empirically based on the analysis of an international labor regime, the *North American Agreement on Labor Cooperation*, which in 1994 was signed by the USA, Canada and Mexico as a NAFTA side agreement. We argue that political multilevel processes specific to international labor regulation are stamped – and blocked – by the structural and institutional particularities of this policy area. An adequate and comprehensive analysis - so the main argument - needs a more policy- specific approach that permits to grasp contradictions and dynamics of domestic (labor) relations as well as their shielding from international relations.

Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess

Lehren aus dem NAFTA-Raum

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung	3
II.	Theoretische Aporien der Analyse internationaler Arbeitsregulierung	4
III.	Das *`North American Agreement on Labor Cooperation´* als neuartiges transnationales Governance-System der Arbeitsregulierung	9
IV.	Interaktionsprobleme und Blockaden im transnationalen Governance-System	15
V.	Fazit: Die Widerspenstigkeit der Arbeitsregulierung oder die Notwendigkeit politikfeldspezifischer Ansätze zur Analyse internationaler Regulierung	21
	Literatur	24

Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess

Lehren aus dem NAFTA-Raum

I. Einführung

Die Globalisierung hat der wissenschaftlichen Diskussion und Theoriebildung kräftige Impulse gegeben. Insbesondere das Entstehen neuer internationaler Institutionen und das massive Auftreten zivilgesellschaftlicher, transnational vernetzter Akteure in sehr verschiedenen Politikfeldern hat auch wissenschaftliche Debatten über die Bedingungen, Chancen und Perspektiven der politischen Regulierung der Globalisierung und ihrer ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgeprobleme angestoßen und die Aufmerksamkeit auf neue Politikmuster und Akteurskonstellationen – so die komplexen Aushandlungsprozesse zwischen Internationalen Organisationen, Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen - gelenkt. Neue institutionelle Arrangements sind entstanden, deren Regelungsanspruch und -macht von komplexen Interdependenzen und Interaktionen zwischen verschiedenen Handlungsebenen abhängig sind.

So produktiv auch die Diskussionen um ‚Denationalisierung', um internationale Regime und Organisationen oder um Global Governance sind - es ist nicht zu übersehen, dass in der politikwissenschaftlichen Analyse internationaler Regulierung eher politikfeld*un*spezifische Ansätze dominieren, die kaum strukturelle und institutionelle Eigensinnigkeiten von Politikfeldern und zumal die je unterschiedlichen Ausprägungen des Zusammenspiels von Mehrebenenprozessen angemessen zu analysieren gestatten. Entsprechend eklatant ist der Mangel an empirischer Forschung, welche über die institutionellen Arrangements hinausgehend die komplexen Wirkungsweisen und -bedingungen internationaler Regulierung in spezifischen Politikfeldern ins Visier nimmt (vgl. Grande/Risse 2000).

Im folgenden Beitrag werden wir die große Bedeutung eines politikfeldspezifischen Zugangs zu internationalen Regulierungsprozessen am Beispiel eines spezifischen Politik- und Konfliktfeldes herausarbeiten, das in der Debatte um die Globalisierung Gewicht gewonnen hat: das der internationalen Sozial- und Arbeitsstandards und der Formen internationaler Regulierung von Arbeit, die ihrer Durchsetzung dienen sollen.

Internationale Arbeitsregulierung richtet sich auf die Beeinflussung nationaler Arbeitsbeziehungen und –praktiken und damit auf komplexe nationale Regelsysteme, die eine Vielfalt von Arenen und kollektiven Akteuren mit oft beträchtlicher Autonomie einschließen. Um Wirksamkeit zu erlangen, braucht sie eine beträchtliche Eingriffstiefe in nationale Verhältnisse – und ist daher ein besonders sensibles und konfliktträchtiges Feld für internationale Politik. Auch auf der internationalen Handlungsebene ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt: neben den Regierungen, Repräsentanten internationaler Institutionen auch gesellschaftliche Akteure, namentlich Gewerkschaften und NGO. Internationale

Arbeitsregulierung erscheint daher als ein besonders geeignetes Untersuchungsfeld komplexer, grenzüberschreitender Governance-Prozesse, das sowohl Lücken der theoretischen Diskussion als auch politikfeldspezifische Probleme sichtbar macht.

Wir werden in einem ersten Schritt verschiedene einschlägige konzeptionell-theoretische Ansätze in aller Kürze daraufhin überprüfen, wieweit sie einen Zugang zur Analyse internationaler Arbeitsregulierung eröffnen, also helfen, die widersprüchlichen politischen Prozesse der Arbeitsregulierung im Mehrebenensystem eines transnationalen Governance –Systems analytisch aufzugliedern. In einem zweiten Schritt werden wir ein transnationales Governancesystem eines neuen internationalen Arbeitsregimes vorstellen, das nationale Regelsysteme der Arbeitsbeziehungen für internationale Monitoring-, Beschwerde- und Kooperationsverfahren öffnen und damit institutionelle Formen gegenseitiger Verpflichtung und Beeinflussung schaffen soll: das *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) zwischen den USA, Mexiko und Kanada, eines der beiden *NAFTA Side Agreements*.[1] Es schließt dabei höchst verschiedene Akteure und Handlungsebenen ein und schafft zumal mit Beschwerdeverfahren Kanäle für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure. Die Erfahrung des NAALC lässt allgemeinere Folgerungen über die Probleme eines transnationalen Governancesystems der internationalen Arbeitsregulierung zu.

II. Theoretische Aporien der Analyse internationalen Arbeitsregulierung

Eine wichtige Kontroverse der lebhaften Debatte um die politische Re-Regulierung der Weltwirtschaft bezieht sich auf die internationale Arbeitsregulierung. Dabei geht es zunächst darum, ob überhaupt angesichts der zunehmend entgrenzten Mobilität von Waren, Dienstleistungen, finanziellem und produktivem Kapital soziale Spielregeln in der internationalisierten Ökonomie institutionell durchgesetzt werden sollen und können, die internationale Mindestbedingungen für Arbeitsverhältnisse sichern und grenzüberschreitend soziale Rechte der Arbeitenden garantieren. In der Debatte scheiden sich die Geister von ‚Institutionalisten' und Neoklassiker an der Frage der Funktionalität institutioneller Eingriffe in (Arbeits-) Marktprozesse (Scherrer/Greven/Frank 1998). Kontrovers wird auch die Frage diskutiert, welche institutionelle Formen internationaler Arbeitsregulierung angemessen sind und Wirksamkeit versprechen. Fürsprecher harter, sanktionsgestützter Regime (wie etwa von Sozialklauseln) streiten sich mit jenen, die auf freiwillig eingegangene oder vereinbarte Verpflichtungen (wie etwa Codes of Conduct) setzen, und es zeigen sich starke Dissonanzen zwischen Vertretern des Nordens und des Südens. Letztere sehen hinter den Forderungen verbindlicher internationaler Arbeitsregulierung protektionistische Interessen des Nordens und befürchten Einschränkungen ihrer Souveränität (de Castro 1995; Bullard 2001).

Es fällt ins Auge, dass die Diskussion sich am institutionellen Design, an den Prinzipien und Instrumenten und den mit ihnen mutmaßlich verknüpften Risiken und Chancen

[1] Der Aufsatz fasst Ergebnisse des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts ‚Internationale Arbeitsregulierung und nationale Arbeitsbeziehungen – der Fall des North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) zwischen den USA, Mexiko and Kanada' zusammen (ausführlich: Dombois/ Hornberger/ Winter 2004). Das Forschungsteam befragte zwischen 2000 und 2002 die wichtigsten, an dem Arbeitsregime beteiligten Akteure in den drei Ländern.

internationaler Arbeitsregulierung festmacht, aber sehr wenig die Praxis bereits vorhandener institutioneller Ansätze berücksichtigt – dies, obwohl sich in den letzten Jahrzehnten, über herkömmliche internationale Organisationen und Regime mit globalem Regelungsanspruch wie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hinaus, das Spektrum sowohl privater Vereinbarungen als auch institutioneller Arrangements, die Unternehmen oder eben nunmehr Staaten auf die Durchsetzung gemeinsamer Prinzipien verpflichten und den Verpflichtungen auch Nachdruck zu geben suchen, beträchtlich erweitert und differenziert hat. Die Erfahrungen dieser institutionellen Formen internationaler Arbeitsregulierung zeigen an, dass eine Diskussion, die sich auf eine Einschätzung der Prinzipien und der Instrumente beschränkt, zu kurz greift, weil die Interaktions- und Wirkungszusammenhänge internationaler Arbeitsregulierung ausgeblendet werden. Um das komplexe Untersuchungsfeld zu erschließen, ist ein konzeptionelles Instrumentarium nötig, welches sich auf verschiedene, aber nur wenig integrierte theoretische Ansätze und Diskussionen stützt. Diskussionen, die in kritischer Perspektive hier fruchtbar gemacht werden können, beziehen sich auf: internationale Regime, Global Governance, Industrielle Beziehungen, transnationale Beziehungen.

Internationale Regime

Die Regimeforschung lenkt die Aufmerksamkeit auf Design, Struktur- und Funktionsprinzipien internationaler Institutionen, die in jeweils spezifischen Politikfeldern eigenständige, von den Nationalstaaten und ihren zwischenstaatlichen Beziehungen abgelöste grenzüberschreitende Regelungsfunktionen übernehmen (Zürn 1998; Rittberger et al. 2003). Dabei wird zwar der Aushandlungsgeschichte sowie vor allem auch den Interaktionsprozessen zwischen internationalen Institutionen und Regierungen große Bedeutung eingeräumt. Staaten werden aber entsprechend der dominanten theoretischen Traditionen in den Internationalen Beziehungen, nicht nur als zentrale, sondern vorwiegend auch als einheitliche, rationale Akteure betrachtet. Vernachlässigt werden entsprechend intranationale Dynamiken und Kräfteverhältnisse und somit generell auch Aktivitäten ‚regime-externer' nicht-staatlicher Akteure, die in wachsendem Maße und auf mitunter spektakuläre Weise Einfluss auf internationale Regime zu nehmen suchen – nicht nur auf die Aushandlung, sondern auch auf die laufende Praxis (Brand 2000: 46ff.; s.a. Levy/Young/Zürn 1995: 317).

Eine bedeutende Lücke der Regimeforschung liegt in der empirischen Wirkungsanalyse (Boerzel/Risse 2002: 141): Insbesondere dann, wenn Regelungsansprüche in nationale Gesellschaften hineinreichen und staatliche Akteure gar nicht die letzten Adressaten sind, kann die Orientierungs- und Wirkungskraft von Regimen nur bestimmt werden, wenn innerstaatliche und -gesellschaftliche Kräfteverhältnisse, und die entsprechenden Interaktions-, Aushandlungs- und Konfliktprozesse einbezogen werden. Dies gilt in besonderem Maße für Regime internationaler Arbeitsregulierung, die auf die Beeinflussung innerstaatlicher Spielregeln und Praktiken in einem zentralen, dicht geregelten und konflikthaften Bereich gesellschaftlicher Beziehungen - dem zwischen Kapital und Arbeit – zielen.

Global Governance

Die Diskussion um ‚Global Governance' hat Tendenzen aufgenommen, die in der Regimeforschung zwar angemerkt, aber kaum theoretisch-konzeptionell behandelt

werden - so die Dezentrierung von Entscheidungsorten, die Differenzierung von Handlungsebenen und die Pluralisierung von Akteurskonfigurationen und namentlich das Auftreten neuer nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Politik (Rosenau 1995; Messner/Nuscheler 1997). Politik wird nicht mehr nur als staatlich-hierarchisches Handeln oder Regieren, vielmehr als Ergebnis der Interaktionen vielfältiger Akteure auf verschiedenen Handlungsebenen gesehen (Messner 2000).

Eine besondere Rolle spielt in der Diskussion um Global Governance ein Akteurstyp, der seit den achtziger Jahren stark an Zahl und Bedeutung zugenommen hat: die NGO als ‚moralische Unternehmer', die transnationale Netzwerke, Koalitionen und Allianzen bilden, um in verschiedenen Feldern der internationalen Politik – so vor allem zu ökologischen, sozialen, Menschenrechts- und Entwicklungsfragen – Einfluss zu nehmen (Brunnengräber 1997: 268; Keck/Sikkink 1998: 20ff.).

Allerdings bleibt hier das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure und *systems of rule* in verschiedenen Politikfeldern theoretisch und empirisch ebenso ungeklärt wie die Wirkungsweise als System internationaler Regulierung: Zumal Annahmen einer quasi ‚top-down' entwickelbaren Architektur mit Bausteinen, die sich um internationale Organisationen und Regime gruppieren, blenden die immanente Widersprüchlichkeit einzelner Konfliktfelder ebenso wie Macht-, Interessendifferenzen und Kooperationsblockaden aus (Brand u.a. 2000; Scherrer 2000). Global Governance Ansätze stellen somit eher ein politisches Leitbild dar als ein umfassendes theoretisch-integrales Gerüst.

Arbeits- und Industrielle Beziehungen

Die Forschung zu den Industrial Relations leuchtet einen Bereich aus, der in der Regime- wie auch der Global-Governance-Diskussion ein Blindflecken bleibt: die Arbeitsbeziehungen als die institutionellen Formen und Prozesse des ‚bargaining within states', die letztlich den Zielbereich internationaler Arbeitsregulierung bilden. In ihrer stark institutionalistisch orientierten Perspektive analysiert die Industrial-Relations-Forschung die Arbeitsbeziehungen als sehr spezifische, durch die je besonderen Entwicklungsverläufe und politischen, ökonomischen und sozialen (Macht-) Strukturen nationaler Gesellschaften geprägte institutionelle Regelungssysteme, die mit Beteiligung einer Vielfalt von Akteuren – staatlichen Institutionen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie ihren Organisationen -, in verschiedenen (politisch-institutionellen, privat-autonomen) Arenen und in unterschiedlichen (rechtlichen und vertraglichen) Formen gestaltet werden (Visser 1996; Müller-Jentsch 1997). Sie legt von vornherein Zweifel an Sichtweisen der Regulierung von Arbeitsverhältnissen als eines hierarchischen Prozesses nahe: Die sensiblen Konflikt- und Aushandlungsprozesse von Industrial Relations stehen für komplexe Governance-Prozesse, in denen staatliche Akteure und hierarchische Koordinationsformen oft weniger noch als in anderen politisch-gesellschaftlichen Politikfeldern bestimmend sind. Allerdings ist der differenzierte konzeptionelle Rahmen der Industrial Relations Forschung nur für handlungsorientierte Analysen innerhalb nationaler Gesellschaften anwendbar. Er öffnet keinen Weg für die Analyse jener Interaktionsprozesse, die über den nationalen Tellerrand hinaus- oder hineinreichen – und d.h. auch der Internationalisierungsprozesse. Mehr noch: die nationalen Systeme der Industriellen Beziehungen werden derart in je spezifischen gesellschaftlichen Strukturen, Institutionen und Traditionen verwurzelt gesehen, dass sie kaum durch internationale Institutionen veränderbar erscheinen.

Transnationale Beziehungen

Die neuere politikwissenschaftliche Forschung zu Transnationalen Beziehungen sucht die verschiedenen Ebenen internationaler Regulierung - das Zusammenwirken verschiedener Akteursgruppen und Institutionen in der internationalen Politik und gesellschafts'interne' nationalen Strukturen und Interaktionsmustern - zu verknüpfen und für die empirische Forschung zu operationalisieren (Risse-Kappen 1995; Keck/Sikkink 1998). Im Mittelpunkt dieses Ansatzes stehen die Handlungs- und Wirkungsbedingungen transnationaler ‚Advocacy-Netzwerke' nicht-staatlicher Akteure, die durch gemeinsame moralische Prinzipien, Werte und insgesamt dichte Interaktionen verbunden sind und grenzüberschreitend spezifische Konfliktgegenstände intra- und transnational thematisieren . Internationale Regime wie etwa Menschenrechtsregime können demnach einen wichtigen Einflusskanal bilden, wenn sich transnationale Netzwerke auf ihre Prinzipien und Normen berufen und die institutionellen Verfahren nutzen können und dabei die Unterstützung in der internationalen Institution und bei den beteiligten Regierungen finden (Risse-Kappen 1995: 29). Die Chancen des Einflusses werden einerseits von Art, Qualität und institutioneller Einbettung der transnationalen Beziehungen und den Strategien der Akteure selbst abhängig gemacht. können. Andererseits wird die Wirkungsweise von den spezifischen ‚domestic structures' der Staaten - also den spezifischen strukturellen Konfigurationen, Machtkonstellationen und Spielregeln des politischen Systems, der Zivilgesellschaften sowie der sie verbindenden Policy-Netzwerke - vermittelt. Risse und Sikkink haben diese Überlegungen am Beispiel von transnationalen Menschenrechtskampagnen schließlich in ein operationalisiertes Modell des Wirkungszusammenhangs transnationaler Aktivitäten umgesetzt, das so genannte „Bumerang-Modell" (Risse/Sikkink 1999, 18ff.; s. auch Schmitz/Jetschke/Risse 1998). Nach dem Modell suchen Akteure der Zivilgesellschaft, die nur wenig Einfluss in ihrer *domestic structure* haben, durch die Internationalisierung von Problemen – den Wurf des Bumerangs - Außendruck auf die Regierung zu erzeugen und zugleich zusätzliche Ressourcen für die Auseinandersetzungen in den heimischen Politikarenen zu gewinnen. Sie nutzen dabei transnationale Advocacy-Netzwerke, internationale (Regime-)Institutionen und die Unterstützung von Regierungen. Das Bumerang-Modell skizziert, von Konflikten in der *domestic structure* ausgehend, so einen Wirkungszusammenhang als einen Handlungszyklus, in dessen Folge Prozesse inter- und transnationaler Politik mit internen Politikprozessen verbunden werden. Es umfasst einen komplexen Set von Akteuren – Regimeinstitutionen, Regierungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre transnationalen Netzwerke – und Arenen, in denen Akteure auf der internationalen und nationalen Ebene interagieren, und öffnet so die Perspektive für eine handlungsorientierte Analyse komplexer Mehrebenen-Politikprozesse. Es ist allerdings in starkem Masse aus dem Blickwinkel der zivilgesellschaftlichen Gruppen und ihrer Menschenrechtskampagnen geformt und wird kaum der Komplexität der Akteurskonfigurationen, Regelungsinstitutionen und -prozesse der Arbeitsbeziehungen gerecht. Es unterstellt eine Konsistenz von Werten, Regelungsansprüchen und Strategien, so dass Interessendivergenzen und Machtasymmetrien, welche die Regelungskraft transnationaler Governance-Prozesse lähmen können oder –bildlich gesprochen - den Bumerang in seinem Lauf ablenken, gar nicht erst in den Blick geraten. Auch unterstellt es eine starke Wirkungskraft der Mobilisierung externen Einflusses und gibt wenig Aufschluss über die Bedeutung ‚endogener' Prozesse - endogener Konflikt- und Aushandlungsdynamiken, die Veränderungen hervorbringen oder auch blockieren.

Internationale Arbeitsregulierung als Transnationales Governance-System

Bereits der kurze Streifzug durch die theoretische Diskussion macht deutlich, wie wenig die empirische Untersuchung der Funktions- und Wirkungsweise eines Regimes internationaler Arbeitsregulierung sich auf einen vorfindlichen integralen theoretisch-konzeptionellen Ansatz stützen kann, der die Mehrebenenprozesse auf der inter- und transnationalen Ebene wie die auf der Ebene der nationalen Arbeitsbeziehungen und ihre Wechselbeziehungen zu erfassen gestatten würde. Die Thematik internationaler Regulierung der Arbeit fällt gleichsam zwischen die verschiedenen theoretisch-konzeptionellen Ansätze sozialwissenschaftlicher Disziplinen, die jeweils unterschiedliche Ausschnitte des Regelungszusammenhangs, zudem meist politikfeld*un*spezifisch behandeln.

Auch wenn es notwendig ist, die Elemente unterschiedlicher politikwissenschaftlicher Ansätze und der Industrial-Relations-Forschung zu integrieren – wir können dies hier nicht leisten. Unser Ziel ist vielmehr zunächst, einen konzeptionellen Zugang zur empirischen Analyse eines internationalen Arbeitsregimes zu gewinnen. Hierfür schlagen wir vor, die komplexen Handlungszusammenhänge als politikfeldspezifisches transnationales Governance-System zu fassen, das die komplexen Konflikt- und Aushandlungsprozesse internationaler Arbeitsregulierung auf sehr verschiedenen Ebenen mit je spezifischen Akteurskonstellationen und Handlungslogiken ein- und aufeinander bezieht: der Ebene der inter- und transnationalen Beziehungen und der Ebene der nationalen Arbeitsbeziehungen. Auf der inter-nationalen Ebene werden zunächst Regelungsprinzipien und -ansprüche grenzüberschreitend vereinbart und dann in transnationalen Prozessen, institutionellen Formen und Verfahren geltend gemacht, an denen staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, allerdings mit unterschiedlichem Einfluss. Die vertraglichen Abmachungen selbst und die praktische Umsetzung werden durch vielfältige Interessen – wie Vermeidung von möglichen internen Konflikten, Abstimmung mit anderen Politikfeldern in internationalen Beziehungen, spezifischen Organisationsinteressen usw. – beeinflusst.

Die nationalen Arbeitsbeziehungen bilden den sozialen, durch tradierte institutionelle Verfahren und dynamische Kräfteverhältnisse geprägten Raum, in dem die regelungsbedürftigen Probleme und Konflikte ihren Ursprung haben, welche Gegenstand internationaler Einflussnahme werden. Sie stellen daher auch den Zielraum internationaler Arbeitsregulierung dar. Sie sind aber zugleich auch das Medium, durch welches internationale Regelungsansprüche internalisiert, im Interessenspiel von staatlichen Akteuren, Unternehmen, Gewerkschaften und anderen Organisationen in nationale Praktiken und Regeln umgesetzt, umgemünzt oder abgewiesen werden. Beide Ebenen sind durch institutionelle Schnittstellen, aber auch vielfältige grenzüberschreitende informelle Interaktionen miteinander verbunden.

Angesichts dieser komplexen Konstellation macht es nur wenig Sinn – wie in einschlägigen normativen governance- oder zivilgesellschaftstheoretischen Arbeiten impliziert -, von gemeinsamen Problemdefinitionen oder gar gemeinsamen Interessen an Problemlösungen und Wirkungen bereits a priori auszugehen. Internationale Regulierung von Arbeit ist vielmehr als ein komplexes und widersprüchliches Politik- und Konfliktfeld zu sehen, mit vielfältigen Akteuren, die auf sehr unterschiedlichen Ebenen und mit divergierenden Interessen agieren und auf höchst unterschiedliche Machtressourcen zurückgreifen.

Wir unterstellen also weder konsistente, ‚synergetische' Interaktionsprozesse im transnationalen Governance-System noch konvergente Entwicklungen von Arbeitsbezie

hungen, sondern stellen gerade die Frage, wie und unter welchen Bedingungen es zu einem Zusammenspiel von Akteuren und zu intentional gesteuerten Wirkungsprozessen kommt. Dies lässt sich aber zunächst nur empirisch bestimmen.

Wir tun dies am Beispiel des *North American Agreement on Labor Cooperation*, eines relativ jungen, zwischen den Regierungen der NAFTA-Zone ausgehandelten internationalen Arbeitsregimes, das zur Durchsetzung seines Regulierungsanspruchs vor allem auf die Beschwerdeprozedur setzt und damit transnational vernetzten zivilgesellschaftlichen Akteuren *voice* gibt.

II. Das *`North American Agreement on Labor Cooperation´* als neuartiges transnationales Governance-System der Arbeitsregulierung

Das 1994 in Kraft getretene *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) ist ein neuartiges internationales Arbeitsregime, das als Lehrstück für die Probleme des transnationalen Governance der internationalen Arbeitsregulierung gelten kann. Zusammen mit dem *North American Agreement on Environmental Cooperation* gehört es zu den Nebenabkommen des *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) zwischen den USA, Mexiko und Kanada; es ist also ein Abkommen für Staaten einer regionalen Freihandelszone.

Als transnationales Governance-System der Arbeitsregulierung ist das NAALC aus mehreren Gründen interessant: Erstens stellt es einen Ansatz der Internationalisierung von Arbeits- und Sozialpolitik dar, der in seinem Institutionalisierungsgrad, in der Reichweite und Verbindlichkeit seines Regelungsanspruchs und der Beteiligung vielfältiger Akteursgruppen über andere Formen internationaler Arbeitsregulierung hinausgeht. Nach den einseitigen, in Handelsverträge der USA inkorporierten Sozialklauseln (vgl. Greven 1998: 117ff) stellt es das erste multilaterale Abkommen dar, das eine - allerdings eher 'weiche' - Sozialklausel enthält: Es verknüpft das Freihandelsregime mit bestimmten sozialen Verpflichtungen der Staaten und sucht dem durch institutionelle Kooperations-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen Nachdruck zu verleihen. Es ist zu einem Modell für neuere US-Handelsabkommen geworden: in die Freihandelsabkommen mit Jordanien, Singapur und Chile sind Kapitel zur Institutionalisierung der arbeitspolitischen Zusammenarbeit aufgenommen worden, die sich am NAALC orientieren, und die US-Regierung hat auch für ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen ähnliche Regelungen vorgeschlagen. Zweitens richtet sich der Regulierungsanspruch des Abkommens auf Länder mit sehr ungleichen ökonomischen Entwicklungsniveaus. Das Nord-Südgefälle wird von höchst sensiblen, bereits historisch belasteten ökonomischen und politischen Dominanz- Abhängigkeitsbeziehungen, namentlich zwischen den USA und Mexiko, und zudem von sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Systemen der nationalen Arbeitsbeziehungen überlagert (Mayer 1998; Damgaard 1999; Scherrer 1999). Das NAALC bezieht drittens gesellschaftliche Akteure der drei Länder, insbesondere NGO und Gewerkschaften, die im nordamerikanischen Raum bereits auf eine fortgeschrittene Kooperation zählen können, als Impulsgeber in die Beschwerdeverfahren wie auch in nationale Beiräte ein und schafft so den institutionellen Rahmen für einen spezifischen transnationalen 'Governance-Prozess'. (Dombois/Hornberger 1999; Scherrer/Greven/Frank 1998).

Somit ist das NAALC ein Beispiel eines internationalen Arbeitsregimes, an dem sehr verschiedene Akteure in verschiedenen Arenen und Handlungskontexten - nach ökonomischen und politischen Machtressourcen höchst ungleiche Partnerländer mit heterogenen politischen Systemen und Arbeitsbeziehungen und höchst unterschiedlichen internen Konflikt- und Aushandlungsarenen beteiligt sind. .

Die Aushandlung des NAALC

Ein Schlüssel zum Verständnis des Regimes und seiner Governance-Prozesse liegt in der Geschichte seiner Aushandlung. Das NAALC wurde aufgrund des starken Widerstands gegen den NAFTA-Vertrag in den USA auf Drängen der neuen US-Administration Clinton zwischen den drei Regierungen vereinbart. Im Wahlkampf war NAFTA ein zentraler Streitpunkt gewesen. Große Gruppen der Wählerschaft der Demokraten und darunter insbesondere die Gewerkschaften befürchteten, dass das Freihandelsabkommen eine beschleunigte Abwanderung von US-Firmen und Arbeitsplätzen nach Mexiko auslösen würde. Ein genereller Rückzug aus dem von Bush bereits vereinbarten Freihandelsprojekt war aber angesichts der starken wirtschaftlichen Interessen undenkbar. Clinton versprach daher, Zusatzabkommen zu NAFTA mit den beiden anderen Regierungen auszuhandeln, welche den Risiken eines sozialen und ökologischen ‚Dumping'2 begegnen sollten. Nach seinem Wahlsieg wurde deutlich, dass nur nach einer Vereinbarung solcher Zusatzabkommen eine Mehrheit im US-Kongress für die Zustimmung zum NAFTA-Hauptabkommen zu gewinnen sein würde (Mayer 1998 ; Cameron/Tomlin 2000).

Die Verhandlungen entsprangen unter diesen Bedingungen nicht einem gemeinsamem Interesse an einer internationalen Regulierung formaler Arbeitsverhältnisse, etwa der Harmonisierung von Arbeitsstandards. Dass das NAALC überhaupt verhandelt wurde, war den intranationalen Auseinandersetzungen in den USA geschuldet, und auf internationaler Ebene schließlich Ausdruck der dominanten Rolle der USA unter den Vertragsstaaten und des gemeinsamen Interesses an der Absicherung des Freihandelsabkommens. Bereits in der Aushandlungsphase wurde aber auch die Kehrseite des Hegemonialverhältnisses deutlich: Die Initiative der USA löste bei den beiden andere Regierungen, insbesondere aber bei der Regierung Mexikos Befürchtungen des Souveränitätsverlusts, Misstrauen, und Blockierkräfte aus. Die US-Regierung traf auf Verhandlungspartner, die defensiv Regelungsansprüche abzuwehren und Souveränitätsrechte zu verteidigen suchten, sich aber letztlich genötigt , die nationalen Arbeitsbeziehungen einer gegenseitigen Einflussnahme zu öffnen, um die Ratifizierung des NAFTA-Hauptvertrags durch den US-Kongress nicht zu gefährden.

Die Aushandlung des NAALC ging daher von einem Dilemma aus: Einerseits sollte ein institutionelles Arrangement ausgehandelt werden, das eine Beeinflussung der nationalen Arbeitsbeziehungen in jedem der drei Staaten erlaubte, vor allem aber eine Korrektur de mexikanischen Arbeitsbeziehungen versprach. Die US-Regierung hoffte, mit einem Abkommen zwei Problemen begegnen zu können, die nach einer in den USA weit verbreiteten Meinung das Gefälle der Arbeitskosten nach Mexiko verursachen: die Unterdrückung von Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie im korporatistischen System der Arbeitsbeziehungen Mexikos sowie die mangelnde Bereitschaft des mexikanischen Staates, seine Arbeitsgesetzgebung auch allgemein durchzusetzen.

[2] Zur Problematik des Begriffs ‚soziales Dumping' s. Brand/Hoffmann (1994).

Andererseits war aber klar, dass ein internationales, regionales Arbeitsregime nicht die Souveränität der Staaten antasten durfte und auch keineswegs auf eine Angleichung der so unterschiedlichen nationalen Arbeitsbeziehungen zielen sollte. So steht den liberal-pluralistischen, zudem in common-law-Traditionen entwickelten Systemen der Arbeitsbeziehungen der USA und Kanada das staatsautoritär-korporatistisch geprägte und in romanischen Rechtstraditionen kodifizierte engmaschig normierte mexikanische System der Arbeitsbeziehungen gegenüber. Alle drei Systeme verbinden zwar rechtliche mit kollektivvertraglichen Regelungen. Die Rolle des Staats wie auch das Niveau rechtlicher Regelungen ist aber jeweils sehr unterschiedlich: Das zentralistische mexikanische System weist wichtige legislative, judikative und administrative Funktionen dem Zentralstaat zu und zeigt eine beachtliche Dichte und ein relativ hohes Niveau der rechtlichen Regelung der formalen Arbeitsverhältnisse. Dagegen überlässt das radikal föderalistische System Kanadas fast alle arbeitsrechtliche Kompetenzen den Provinzen; es hat aber ein höheres allgemeines Niveau als das System der USA mit einer Komplementarität zentralstaatlicher und einzelstaatlicher Regelungskompetenzen, das aber nur wenige Bereiche des Arbeitsverhältnisses überhaupt gesetzlich regelt (Block/Roberts 2000; Dombois/ Pries 1999).

Bei der Aushandlung wurde schnell deutlich, dass die US-Regierung zwar nach einem Mittel der Kontrolle der mexikanischen Arbeitsbeziehungen suchte, sie aber ebenso wenig wie die beiden anderen Regierungen bereit war, die eigenen institutionellen Regelungsgefüge zur Disposition zu stellen. In Kanada und in Mexiko gab es sogar Befürchtungen, dass durch ein internationales Abkommen das eigene System sozialer Schutzregelungen in einem Anpassungssog geraten und auf das vergleichsweise niedrige Niveau staatlicher Arbeitsregulierung in den USA hinuntergezogen werden könnte.

Es entsprach dieser Interessenkonstellation, dass für Bereiche, die Gegenstand grenzüberschreitender Regelung bilden sollten, nur ein sehr kleiner gemeinsamer Nenner zu finden war und dabei die unterschiedliche nationale Regelungssystematik und -dichte berücksichtigt werden musste: es konnten nur solche Bereiche einbezogen werden, für welche jeweils der Staat Regelungskompetenzen hatte.3 Zweitens wurden sensible Kernbereiche der Arbeitsbeziehungen - so etwa zentralstaatliche Kompetenzen, Rechtsnormen und verrechtlichte Formen der Konfliktregelung, nicht zuletzt auch das System des collective bargaining - vor internationalen Regelungsansprüchen weitgehend abgeschirmt. Schließlich bestanden die Regierungen Mexikos und Kanadas darauf, dass das Druck- und Sanktionspotential – zumal die Möglichkeiten von Handelssanktionen – thematisch und prozedural beschränkt und gering gehalten wurde (Mayer 1998).

Die internationalen Verhandlungen zwischen den Regierungen waren eng mit Auseinandersetzungen, Abstimmungen und Bargaining-Prozessen auf der nationalen Ebene verknüpft. Dies galt am stärksten für die USA, wo die Regierung um die Zustimmung des Kongresses für NAFTA bangte. Hier suchten gesellschaftliche Akteure, vor allem vermittelt über Kongressabgeordnete, Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen und bezogen Stellung zum NAALC. Politisch gewichtige Organisationen wie der Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO lehnten den Vertrag rundum ab, weil er nur als kosmetisches Schönheitspflaster zur Legitimation von NAFTA diene; andere akzeptierten ihn allenfalls als notwendiges Zugeständnis zur Rettung von NAFTA. In Mexiko, wo es nur geringe öffentliche Kontroversen um NAFTA und die Nebenabkommen gab, war sich

[3] So war es etwa ausgeschlossen, die Thematik der Beschäftigungssicherheit einzubeziehen, weil in den USA das Prinzip des ‚employment at will' gilt, während Entlassungen und Entschädigungen in Mexiko ein wichtiges Thema des Arbeitsrechts ausmachen.

dagegen die Regierung der Mehrheit im Parlament und der Unterstützung durch die korporativen Organisationen sicher – und konnte zugleich in den Verhandlungen mit den USA ihren Widerstand gegen externe Souveränitätseingriffe mit den Stellungnahmen dieser Organisationen begründen. Die Verhandlungskompetenzen der kanadischen Regierung schließlich waren durch die arbeitspolitische Souveränität der Provinzen von vorne herein beschränkt; die Bundesregierung konnte nur für den von ihr kontrollierten, kleinen Beschäftigungssektor Vereinbarungen treffen, dabei allerdings auf ihre parlamentarische Mehrheit zählen.

Aus den Verhandlungen ging ein höchst ‚souveränitätsschonendes' Abkommen hervor, das auch den Interessen der Regierungen Kanadas und Mexikos in hohem Maße Rechnung trug (Mayer 1998; de Buen 1999). Es verpflichtet die drei Staaten allgemein zur Verbesserung der nationalen Arbeitsstandards. Im besonderen sollen sie bestimmten Arbeitsstandards, sogenannten ‚labor principles', in ihren Territorien zur Durchsetzung zu verhelfen. Die elf ‚labor principles' gehen über das Spektrum der ILO –Kernarbeitsnormen hinaus, schließen also neben Grundrechten (Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit und der Diskriminierung) und industriellen Bürgerrechten (Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivvereinbarungen) auch einzelne auf Arbeitsbedingungen und soziale Sicherungen zielende Schutzrechte ein (wie die Einhaltung gesetzlicher Mindestnormen für Entgelte, Arbeitszeiten, Arbeits- und Gesundheitsschutz und Entschädigungen bei Unfällen und Berufskrankheiten). Das Besondere des Vertrags ist aber, dass diese ‚labor principles' im Rahmen des je bestehenden nationalen Arbeitsrechts und der bestehenden Arbeitsgerichtsbarkeit durchgesetzt werden sollen - es ging also darum, bestehenden nationalen Regelungsansprüchen zur tatsächlichen Geltung und Wirksamkeit zu verhelfen, nicht aber das institutionelle System selbst zu verändern. Den Verpflichtungen soll durch die Kooperation zwischen den Regierungen, vor allem aber durch ein Beschwerde- und Monitoringverfahren Nachdruck gegeben werden. Letzteres sieht ein nach den ‚labor principles' abgestuftes System von gegenseitigem Einfluss und Druck vor, das für bestimmte Konfliktthemen – so etwa Verstöße gegen das Verbot der Kinderarbeit oder auch gegen Normen des Arbeitsschutzes - in letzter Instanz bis zu Handelssanktionen führen kann.

Zur Umsetzung des Vertrags wurden neue Institutionen gegründet, so vor allem die North American Commission for Labor Cooperation als internationale Organisation, die den Ministerrat als höchstes Organ und ein trinationales Sekretariat einschließt, sowie nationale Verbindungsbüros, die National Administrative Offices (NAOs), die den jeweiligen Arbeitsministerien eingegliedert und verantwortlich sind. (North American Agreement on Labor Cooperation 1993; Garza 1997: 90ff; Compa , 1997, 1999).

Das NAALC ist insgesamt ein ‚hybrides' Arbeitsregime, das, wie Compa schreibt, eigentümliche Züge aufweist: „Es tastet die Souveränität nicht an, bringt aber gegenseitige Verpflichtungen. Es schafft neue nationale Institutionen wie auch ein trinationales Sekretariat. Es verbindet breite Kooperations- und Konsultationsprogramme mit Untersuchungs- und Urteils- und Konfliktregelungsmechanismen" (Compa 1997: 50).

Das Governancesystem des NAALC in der Praxis – das Beispiel der Beschwerdeverfahren

Um nach dem institutionellen Design auch das Governance-System des NAALC empirisch zu erschließen, ist es zunächst notwendig, die wirkungsrelevanten Zusammen

hänge zu differenzieren. Das Vertragswerk des NAALC grenzt bereits die Probleme, bzw. zulässigen Themenbereiche internationaler Regulierung sowie die Verpflichtungen, welche die beteiligten Staaten auf sich nehmen, ein. Es gibt auch Anreiz- und Sanktionsmechanismen vor, welche die Regeleinhaltung sichern oder zumindest fördern sollen. Es bestimmt auch die Akteurskonstellation: die verschiedenen institutionellen Regimeakteure - die internationale Organisation und die NAO als die nationalen Verbindungsbüros sowie nationale Beiräte, in denen auch die Sozialpartner vertreten sind – und den potenziellen Kreis regimeexterner Akteure, die das NAALC nutzen, so vor allem Gewerkschaften und NGO als Beschwerdeführer.

Um das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure im transnationalen Governance-System des NAALC empirisch zu erfassen, behandeln wir im Folgenden ein zentrales (und zugleich höchst umstrittenes) Handlungsfeld: die Beschwerdeverfahren und ihren Wirkungskreislauf. Wir nehmen dabei das Bumerangsmodell zu Hilfe, das einen vergleichbaren Handlungszyklus unterstellt.

Die Probleme und Konflikte, auf deren Bearbeitung sich das internationale (Arbeits-) Regime richtet, entstehen in und aus den nationalen Arbeitsbeziehungen. Sie weisen einerseits stark länderspezifische Profile auf; die nationalen Systeme und Prozesse der Arbeitsbeziehungen filtern und kanalisieren andererseits aber auch die Rückkopplung von Regelungsansprüchen und -impulsen des Regimes. Ausgewählt werden die Konfliktgegenstände überwiegend von nicht-staatlichen Akteuren - in der Regel sind dies transnationale Koalitionen von Gewerkschaften und NGO. Diese erhoffen sich von der Internationalisierung einer Konfliktthematik Ressourcen, um in den heimischen Arenen der Arbeitsbeziehungen auf eine Problemlösung (in ihrem Sinne) hinzuwirken. Hierzu suchen sie Verbündete in den beiden anderen Ländern, nicht zuletzt auch, weil Beschwerden jeweils nur in einem anderen Land eingebracht werden können. Die Selektion der Probleme wird ebenso wie die Entscheidung für ihre Internationalisierung in hohem Maße durch handfeste, oft auch verschiedenartige Organisationsinteressen und -strategien wie auch asymmetrische Macht- und Entscheidungsstrukturen in den transnationalen Allianzen und Koalitionen bestimmt – und keineswegs nur durch gemeinsame Werte transnationaler Advocacy-Netzwerke, wie dies das Bumerang-Modell nahe zu legen scheint (vgl. Dombois/Hornberger/Winter 2004).

Die eigentliche Problembearbeitung erfolgt erst im Rahmen der durch das Regime festgelegten Prozeduren in der Interaktion der formellen Regimeakteure, im Kräftefeld zwischen internationaler Organisation, zwischenstaatlichen Beziehungen der beteiligten Staaten sowie den von den transnationalen Netzwerken mobilisierten Einflussmedien. Die strategische Schaltstelle bilden dabei die *National Administrative Offices*. Sie prüfen Beschwerden über die jeweils andere Regierung, nehmen sie an oder lehnen sie ab, empfehlen gegebenenfalls binationale Ministerkonsultationen und handeln Aktionspläne aus, mit denen die in der Beschwerde thematisierten Probleme angegangen werden sollen. Falls die Arbeitsminister sich nicht bilateral einigen können und es die beklagten ‚labor principles' entsprechend des abgestuften Verfahrens auch zulassen, können dann weitere Verfahrensstufen beschritten werden, die im Prinzip über die Einberufung eines unabhängiges Expertenkomitee (ECE), über ein Schiedsgericht bis hin zu einem Beschluss über Handelssanktionen reichen können.

Betrachten wir nun die Beschwerdeverfahren etwas genauer. Bis Anfang 2004 wurden lediglich 28 Beschwerden in das Verfahren des NAALC eingebracht – wesentlich weniger als die US-Administration zunächst erwartet hatte. Dabei ist ein deutliches Abklingen der Dynamik zu beobachten: Nach einer ersten Probephase in der zweiten

Hälfte der 1990er Jahre hat die Zahl der Beschwerden drastisch abgenommen; seit 2001 sind kaum noch Fälle eingebracht worden.[4]

Bemerkenswert ist, dass nicht nur, wie in der US-Öffentlichkeit vielfach erwartet, Mexiko Adressat von Beschwerden ist; immerhin neun Beschwerden richten sich gegen die USA und zwei gegen Kanada.

Insgesamt zeigen die Beschwerden im NAALC-Rahmen ein beträchtliches Spektrum von Konfliktfeldern auf, die - auch wenn es sich nur um einen kleinen Ausschnitt handelt - für Arbeitskonflikte in den jeweiligen Ländern durchaus als exemplarisch gelten können. Im Zentrum der mexikanischen Fälle standen zunächst Konflikte um die Gründung unabhängiger Gewerkschaften. Dabei zeigt sich ein typisches Problem der staatskorporatistischen Arbeitsbeziehungen: Unabhängige Gewerkschaften sehen sich immer wieder einer übermächtigen Triade aus Management, korporatistischen Gewerkschaften und staatlichen Behörden gegenüber, die unter Ausschöpfung oder aber auch in Verletzung der mexikanischen Arbeitsgesetze die Bildung autonomer Interessenvertretungen zu verhindern suchen.

Im Mittelpunkt der gegen die USA eingereichten Beschwerden standen dagegen die Hindernisse, überhaupt eine gewerkschaftliche Interessenvertretung in Betrieben zu etablieren, sowie die Praxis antigewerkschaftlich motivierter Betriebsschließungen: Gewerkschaftliche Organisationskampagnen treffen auf den erbitterten Widerstand der Unternehmensleitungen und werden durch die langwierigen gerichtlichen Klageverfahren zusätzlich geschwächt.

Das thematische Profil der Beschwerden hat sich im Laufe der Jahre aber beträchtlich erweitert. Die gesellschaftlichen Akteure, die in den ersten Jahren Verstöße gegen kollektivrechtliche Prinzipien thematisiert hatten, für die das NAALC nur ein geringes Druckpotential zulässt, begannen den Katalog der ‚labor principles' thematisch auszuschöpfen, nicht zuletzt auch um Möglichkeiten weiterer Verfahrensschritte, über Ministerkonsultationen hinaus, zu eröffnen. So kamen neue Konfliktthemen auf. Über die Landesgrenzen hinaus bekannt wurde die Beschwerde zur geschlechtsspezifischen Diskriminierung in Mexiko: die verbreitete Praxis, Schwangerschaftstests vor Einstellungen durchzuführen. In mehreren Beschwerden wurden mit Verstößen gegen rechtliche Normen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Konflikte thematisiert, die im Prinzip bis hin zu Sanktionen führen können. In Beschwerden gegen die USA wurde immer wieder die Arbeitssituation von Migranten behandelt.

Neben diesen Veränderungen des thematischen Profils von Beschwerden fällt auch die Ausweitung der Qualität von Regelungsansprüchen auf. Während es in den ersten Beschwerden nur um die jeweilige nationale Rechtspraxis ging, sind zunehmend auch Rechtsnormen selbst in das Konfliktfeld und unter einen gewissen Veränderungsdruck geraten - so etwa Closed-Shop-Regelungen in Mexiko oder Sonderregelungen für Migranten in den USA - weil sie gegen allgemeine Vertragsverpflichtungen zur Anhebung nationaler Standards verstoßen und, so zumindest die Interpretation vieler Beschwerdeführer, es zulassen, dass Arbeitsrechtsnormen selbst in Beschwerden thematisiert werden.

---

[4] Aktualisierte Darstellungen der Beschwerden können auf folgenden Seiten eingesehen werden:
"http://www.dol.gov/ilab/programms/nao/status.html" sowie
"http://www.naalc.org/english/publications/summary"

Mittlerweise wurden bis auf die seit 2003 eingegangenen Fälle alle Beschwerden abgeschlossen – durch Einstellung, Rückzug der Beschwerde, Ablehnung, meist aber durch Ministerkonsultationen und Vereinbarungen von Aktionsplänen. Bemerkenswert ist dabei, dass bislang keine Regierung einen Fall über Ministerkonsultationen hinaus verfolgen wollte, obwohl in 15 Fällen Prinzipien thematisiert wurden, welche weitergehende Verfahrensschritte erlaubt hätten. Die Erwartungen und Hoffnungen der Beschwerdeführer, durch eine Erweiterung des thematischen Spektrums die Verfahren über Ministerkonsultationen hinaus zu treiben und damit auch stärkeren Druck auf die beklagte Regierung zu erzeugen, wurden aber enttäuscht.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Beschwerden zwar zentrale Probleme und Konflikte der nationalen Arbeitsbeziehungen insbesondere Mexikos und der USA thematisiert haben. Sie haben aber kaum Wirkungen entfaltet: Bereits ihre Zahl ist so gering geblieben, dass höchstens punktuell Arbeitskonflikte beleuchtet wurden. Aber auch die Behandlung der Beschwerden selbst hat dazu beigetragen, dass von den Beschwerdeverfahren kaum Impulse zur Veränderung von Arbeitspraktiken ausgingen: Regelmäßig setzten bilaterale Ministerkonsultationen und die in ihnen vereinbarten Aktionspläne den Verfahren ein Ende. Die Aktionspläne sehen aber nicht verbindliche Absprachen der Arbeitsregulierung vor, sondern enthalten überwiegend nur Aktivitäten des Informationsaustauschs und der Informationsvermittlung – sie bringen in der Regel auch den individuellen Konflikt keiner Lösung näher.

III. Interaktionsprobleme und Blockaden im transnationalen Governance-System

Damit ein Regime verhaltenssteuernd oder –orientierend wirken kann, ist es notwendig, dass die strategischen Akteure im Governance-System ein gemeinsames Mindestverständnis seines Sinns, seiner Ziele und der legitimen Mittel entwickeln. Dies setzt Interessenkonstellationen voraus, die internationale Kooperation im Regelungsfeld fruchtbar, notwendig oder nützlich und – wie das Bumerang-Modell vermuten lässt – auch für die betroffenen Parteien, die unter externen Handlungsdruck geraten, zumindest auf die Dauer unvermeidlich erscheinen lassen. Unsere Untersuchung belegt aber im Falle des NAALC nachdrücklich, dass die Akteure von Anbeginn sehr unterschiedliche und widersprüchliche Interessen, Vorstellungen und Erwartungen mit dem neuen Regime verbanden und auch in der praktischen Zusammenarbeit kaum zu einem gemeinsamen Verständnis des Regelungsanspruchs des NAALC gekommen sind. Dies führte nicht nur zu einer eigentümlichen Verbindung von Kooperation und Konfliktregelung der Regierungen auf niedrigem Niveau, sondern auch zu wachsenden Diskrepanzen zwischen den Handlungs- und Orientierungsmustern der institutionellen Regimeakteure und den Erwartungen gesellschaftlicher Akteure – und letztlich zur Fragmentierung des Governance-Systems und zur Neutralisierung von Regulierungsansprüchen.

Bereits bei der Aushandlung des NAALC war deutlich geworden, dass die beteiligten Regierungen einer internationalen Institution nur wenig Kompetenzen und Ressourcen zuzuweisen bereit waren. Nationales Recht sollte nicht angetastet werden, nur die Rechtspraxis Thema von Beschwerden werden. Konflikte sollten zuerst bilateral geregelt werden, die Kommission und das Sekretariat aus den ersten Stufen des Beschwerdepro

zesses zugunsten der nationalen Arbeitsministerien herausgehalten werden. So waren dem Regelungsanspruch des NAALC von vorne herein enge Grenzen gesetzt.

Es wäre gleichwohl verkürzt, die geringe Dynamik und Wirkungskraft ausschließlich an dem institutionellen Design des NAALC festzumachen: Zwar legt dieses Prinzipien, Institutionen und Spielregeln fest und markiert damit Handlungskorridore; die Wirkungskraft und die dynamische Entwicklung des Regimes wird aber in hohem Grade auch durch die ressourcen- und machtvermittelten Interaktions- und Kooperationsmuster der Akteure bestimmt. Wir stellen sowohl in den Beziehungen zwischen den Regierungen als auch zwischen ihnen und den gesellschaftlichen Akteuren Interaktionsprobleme und Blockaden fest, die Regelungsansprüche neutralisieren. Sie hängen mit divergenten Handlungsrationalitäten zusammen.

Die Interaktion zwischen den institutionellen Akteuren – Kooperation und Konflikt auf niedrigem Niveau

Wie die Ansprüche auf Problemlösungen und Regelungen, die von gesellschaftlichen Akteuren an das Regime gestellt werden, befriedigt, abgewiesen oder umgeleitet werden, wird im Rahmen der vorgegebenen, begrenzten institutionellen Handlungskorridore in starkem Maße von den institutionellen Akteuren bestimmt. Im Governance-System des NAALC sind es de facto die nationalen Regierungen - die Arbeitsministerien und die ihnen inkorporierten Verbindungsbüros (NAOs) -, welche die Praxis des NAALC prägen. Es sind dies Akteure an der Schnittstelle der inter- und transnationalen Beziehungen einerseits und der nationalen Arbeitsbeziehungen andererseits. Sie sind es, die über die Probleme und Themen entscheiden, die Gegenstand der zwischenstaatlichen Kooperation werden. Sie bestimmen über die Annahme von Beschwerden; von ihren Konflikt-, Kooperations- und Kompromissmustern hängt es ab, wie die in Beschwerden aufgeworfenen Probleme aufgenommen und institutionell definiert werden und die praktischen Folgerungen ausgehandelt werden, die dann als Impulse in die Arenen der nationalen Arbeitsbeziehungen gesandt werden. An ihren Entscheidungen messen auch gesellschaftliche Akteure letztlich den Nutzen des Regimes und ihrer eigenen Partizipation. Unterstützen die institutionellen Akteure, wie der im Bumerang-Modell angenommene Wirkungszusammenhang vermuten lässt, Regelungsansprüche, wie sie von gesellschaftlichen Akteuren mit den Beschwerden gestellt werden? Schaffen die Prinzipien des NAALC eine Basis der gemeinsamen Wertorientierung zwischen den verschiedenen Akteuren? Unsere Untersuchung wirft beträchtliche Zweifel auf.

Bereits in der Institutionalisierungsphase wurde die dominante Rolle der nationalen Regierungen im NAALC-Prozess und ihre Kontrolle über die Verfahren festgeschrieben. Der kleinen internationale Organisation konnte keine eigenständigen Steuerungskompetenzen zugestanden: Im Ministerrat als dem höchsten Organ sind die Arbeitsminister bzw. die Council Designees als ihre Vertreter sorgsam darauf bedacht, Handlungszwänge von der eigenen Regierung fernzuhalten; zugleich suchen sie aber auch die formalen Kooperationsbeziehungen aufrechtzuerhalten und intergouvernamentale Konflikte zu vermeiden. Das Vetorecht schränkt Kompromisszwänge in der Kommission ein, führt zu gegenseitigen Blockaden und engt den Raum für gemeinsame Politiken ein. Es bleibt ein sehr kleiner gemeinsamer Nenner, der den Rahmen für die Arbeit des trinationalen Sekretariats vorgibt: Kooperations- und Forschungsaktivitäten auf Anweisung und unter enger Kontrolle und in Bereichen, die für keine der drei Regierungen sensibel und konfliktträchtig sind.

Die begannen die den Arbeitsministerien unterstellten nationalen Verbindungsbüros umgehend die Aktivitäten des NAALC an sich zu ziehen. Sie suchten namentlich die Behandlung von Beschwerden in bilateralen Beziehungen zu steuern und zu regeln und Beschwerden auf frühen Verfahrensstufen beizulegen, die eine Beteiligung der trinationalen Kommission und die Einschaltung unparteiischer Experten ausschlossen.

Auch wenn sich die Regierungen in dieser Kompetenzverteilung durchaus einig waren, ist allerdings nicht zu übersehen, dass das Zusammenspiel der Regierungen von Anfang auch deutlich durch divergierende Interpretationen über den Sinn und Zweck des Abkommens und damit verbunden durch unterschiedliches Verständnis von Kooperation und Konflikt, insbesondere auch vom Sinn von Beschwerden geprägt wird. Derartige Divergenzen durchziehen alle institutionellen Praktiken seit Inkrafttreten des Vertrags. Während das Beschwerdeverfahren für die US-Regierung, zumindest für Clinton-Administration, den Kern des Regimes bildete, betrachten es sowohl die mexikanische als auch die kanadische Regierung, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, eher als Hemmnis oder Belastung der intergouvernamentalen Kooperation und sind geneigt, ihre Bedeutung gegenüber anderen kooperativen Aktivitäten herunterzuspielen. Für die mexikanische Regierung schaffen viele der Beschwerden einen Konfliktstoff in den zwischenstaatlichen Beziehungen insbesondere zur US-Regierung, weil sie innenpolitisch höchst sensible Probleme der korporatistischen mexikanischen Arbeitsbeziehungen thematisieren. Das mexikanische Verbindungsbüro verhält sich daher eher abwehrend und versuchte bereits früh, NAALC-Aktivitäten in weniger konfliktträchtige Bahnen zu lenken. Die Konflikte, die aus widersprüchlichen Interpretationen des Sinns des NAALC herrühren, werden noch verschärft durch ein in Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen historisch gewachsenes gegenseitiges Misstrauen, insbesondere zwischen Akteuren der USA und Mexikos.

Doch trotz dieser zum Teil erheblich divergierenden Selbstverständnisse und Praktiken ist das übergreifende gemeinsame Interesse zu betonen, institutionelle Entscheidungs- und Kompromissprozesse generell so zu gestalten, dass der Handlungsdruck möglichst gering gehalten wird und dass Konflikte nicht auf andere Politikfelder überspringen. Auch die US-Regierung ist nicht daran interessiert, durch Konflikte oder gar eine Konfliktspirale im arbeitspolitischen Feld die gegenseitigen Beziehungen (nicht zuletzt die Handelsbeziehungen) zu belasten. Jede der Regierungen hat das Interesse, die Arbeitsbeziehungen des eigenen Landes vor externem Druck abzuschirmen. Jede der Regierungen hat auch das Interesse eine Konflikteskalation zu vermeiden, von der sie selbst in anderen Beschwerdefällen betroffen sein könnte und welche die weitere Kooperation nicht nur im engeren arbeits- und sozialpolitischen Feld, sondern auch in anderen und strategisch wichtigeren Politikfeldern belasten könnte..

Aus dieser Interessenkonstellation ergeben sich Konflikt- und Kooperationsbeziehungen gleichermaßen niedriger Intensität: Sie drücken sich in – oft über Jahre _- verschleppten Verfahrensabschlüssen aus, im Verzicht, Beschwerden über das binationale Konsultationsverfahren hinaus zu verfolgen, sowie in den diplomatisch geprägten Ministerkonsultationen und ‘kosmetischen’ Aktionsprogrammen, die keine Verbindlichkeiten zur Lösung der Beschwerdeprobleme (und daher auch keine neuen Konflikte in den Arenen der heimischen Arbeitsbeziehungen) schaffen. Andererseits suchen die Regierungen die Beziehungen aus den Konfliktfeldern in seichtere Gewässer zu lenken und den Verpflichtungen des Vertrags durch gemeinsame kooperative Aktivitäten gerecht zu werden - dies in Themenbereichen, die - wie etwa Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung - weniger sensible Schichten der Arbeitsbeziehungen betreffen und auch keine neuen Verpflichtungen hervorbringen.

Das Spiel zwischen den Regierungen - die eigentümliche Mischung von Strategien der Konfliktaustragung wie auch der Kooperation auf niedrigem Niveau – hat zum Ergebnis, dass Regulierungsansprüche umdefiniert und reduziert und die Verpflichtungen der Regierungen gering gehalten werden. Strategien der Konfliktvermeidung begrenzen die Möglichkeiten sowohl der offenen arbeitspolitischen Kooperation als auch der vollen Nutzung der Konflikt- und Sanktionsspektren, welche der Vertrag zulässt.

Die Enttäuschungsfalle und der Rückzug gesellschaftlicher Akteure

Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am NAALC ist nicht nur deshalb von Bedeutung, weil diese durch ihre Beschwerden den Institutionen ein Input geben; sie dient auch, so zumindest in den USA, zur Legitimation des NAALC und von NAFTA insgesamt. Die Partizipation zeigt an, ob und wieweit das NAALC von interessierten Teilen der Gesellschaft als sinnvolle arbeitspolitische Regulierungsinstitution angesehen und akzeptiert wird.

Die Legitimationsbasis des NAALC war aber von Anbeginn schmal – und ist noch weiter geschrumpft. Repräsentative arbeitspolitische Akteure in den drei Ländern lehnten von Anfang an das Regime entweder ganz ab oder akzeptierten es nur unter großen Vorbehalten. Dies schloss nicht nur die Unternehmer ein, die im NAALC ein marktfremdes und -verzerrendes politisches Instrument sahen. Auch die gewerkschaftlichen Dachverbände und Großorganisationen in den drei Ländern hielten Distanz - sei es weil sie wie der US-amerikanische AFL-CIO und der kanadische CLC NAFTA insgesamt und deshalb auch die Nebenabkommen ablehnten, sei es weil sie wie die mexikanische CTM das NAALC als Einfallstor ausländischer Intervention in die heimischen Arbeitsbeziehungen sahen.

Aber auch unter den NGO und Gewerkschaften, die das NAALC akzeptiert und genutzt haben, um auf Konflikte und Probleme aufmerksam zu machen, hat sich Enttäuschung breit gemacht. Es liegt dies an einer im Beschwerdeverfahren angelegten Enttäuschungsfalle, die nicht nur im institutionellen Design des NAALC, sondern auch in den gegensätzlichen Handlungsrationalitäten der Akteure angelegt. Die Beschwerdeführer - NGO oder Gewerkschaften und ihre transnationalen Bündnispartner - wählen Konfliktfälle aus, um auf die Verletzung von Rechten hinzuweisen und über das Beschwerdeverfahren Handlungsdruck zur Abhilfe zu schaffen. Mit ihren Beschwerden können sich zwar sehr unterschiedliche strategische Begründungen, Motive und Erwartungen verbinden; in der Regel werden aber nach außen sichtbare und zurechenbare Wirkungen erwartet, die den beträchtlichen Kosten-, Zeit- und Koordinationsaufwand für eine Beschwerde legitimieren und lohnend erscheinen lassen – dies stets im Vergleich zu anderen Wegen der Konfliktregelung, die gleichzeitig oder alternativ genutzt werden können.

Die Erwartungen – und damit auch die Enttäuschungsrisiken – sind allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Beschwerdeführer, die autoritative Entscheidungen und regulative Eingriffe in nationale Arbeitsbeziehungen (etwa in Arbeitsrecht oder Arbeitsgerichtsbarkeit) herbeizuführen hoffen, werden in ihren Erwartungen enttäuscht, weil das Regime bereits dem Design nach nicht ein juristisches, vielmehr ein politisches Instrument ist, das auf intergouvernamentale Zusammenarbeit als Einflussmedium setzt. Aber auch die Organisationen, die eine realistischere Auffassung des NAALC haben und erwarten, über das Beschwerdeverfahren politischen Druck auf Regierung und Unternehmen zu erzeugen, um die Lösung spezifischer Konfliktfälle zu beeinflussen, sehen sich in der Regel durch das Spiel zwischen den Regierungen wie auch die geringe Öffentlichkeits

wirksamkeit von Beschwerden enttäuscht.[5] Die Beschwerdeführer, die das NAALC meist nur als einen zusätzlichen Weg der Einflussnahme auf die Konfliktregelung nutzen, müssen dann feststellen, dass das Beschwerdeverfahren vergleichsweise geringe und kaum zurechenbare direkte Wirkungen zeitigt. Andere Wege, so vor allem der Gang zu den nationalen Arbeitsgerichten, aber auch nationale Kampagnen versprechen oft einen zumindest ähnlichen und sichtbareren Erfolg als der aufwändige Weg zum NAALC, zumindest mehr Öffentlichkeit.

Dabei ist nicht zu übersehen, dass Erwartungen und Beurteilung des NAALC auch mit den nationalen Handlungskontexten variieren. Am stärksten kommt die Enttäuschung bei US-Organisationen zum Ausdruck. So stellt etwa Robin Alexander von den United Electrical Workers, die sich an mehreren Beschwerden gegen Mexiko beteiligt hatten, in einem Interview fest: „Das Abkommen hat keine Zähne, keine direkten Effekte. Alles versandet in Diplomatie und ewigen Verfahren. Entlassene Arbeiter wurden bis heute nicht wieder eingestellt, unabhängige Gruppen zerschlagen." Die regierungsunabhängigen mexikanischen Akteure, die mit Beschwerden auf heimische Probleme hinweisen wollten, legen eine vergleichsweise differenziertere Einschätzung an den Tag. Sie beklagen zwar, dass das Abkommen kaum direkte Effekte habe. Dennoch stelle es ein weiteres Forum bereit, auf internationaler Ebene Rückendeckung für ihre innenpolitischen Kämpfe zu suchen. Von zentraler Bedeutung sind die Öffentlichkeitseffekte – eine wichtige Ressource für unabhängige Gruppen außerhalb des korporatistischen Machtgefüges in Mexiko. Allerdings bildet die NAALC-Beschwerde auch hier meist nur einen zusätzlichen Weg und ergänzt andere Aktivitäten wie den Gang vor die Gerichte, Öffentlichkeitskampagnen bis hin zu Beschwerden bei der Internationalen Arbeitsorganisation - umso schwieriger wird es, Wirkungen einer Beschwerde zuzurechnen.

Es ist nicht zu unterschätzen, welchen Einfluss die Enttäuschung der gesellschaftlichen Akteure selbst auf die Entwicklung des NAALC genommen hat. Kaum eine der US-amerikanischen Organisationen, die mit ihren Ressourcen und politischen Einflussmöglichkeiten die Dynamik von Beschwerden bestimmt haben, sieht das NAALC noch als geeignetes Instrument internationaler Arbeitsregulierung – und die Wende der Politik des US-NAO in der Bush-Ära, wie sie in der Ablehnung der vom AFL-CIO eingebrachten Beschwerde zu Duro Bag[6] deutlich wird, hat die strategisch wichtigen US-Akteure in ihrer Ablehnung des NAALC nur bestärkt. Sie verzichten auf weitere Beschwerden, um sich auf andere Ansätze transnationaler Arbeitsregulierung zu konzentrieren, so etwa die *Codes of Conduct* oder Boykottkampagnen. Für die mexikanischen Organisationen bedeutet dies in der Konsequenz dasselbe - denn ohne eine substanzielle Flankierung von NAALC-Prozessen durch ressourcenstarke Organisationen des Nordens dürften auch deren Eigeninitiativen kaum Aussicht auf Erfolg haben.

Dies alles hat beträchtlich dazu beigetragen, dass die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen am NAALC nach einer anfänglichen 'Probephase' sogar noch zurückgegangen ist. Den auf Beschwerden spezialisierten Regimeinstitutionen droht die Arbeit auszugehen und ein zentraler Legitimationspfeiler des NAALC wird rissig.

---

[5] Dies ist auch das Ergebnis einer Umfrage von Bognanno und Lu unter kanadischen und US-Organisationen, die sich an Beschwerden beteiligt hatten: der ‚Sunshine-Effekt' der Beschwerden ist demnach zu gering, um die Durchsetzung des Arbeitsrechts zu fördern (Bognano/Lu 2000).

[6] Es ist dies die erste Beschwerde gegen Mexiko, die unter der Bush-Regierung geprüft und abgelehnt wurde – dies obwohl sehr ähnliche Fälle bisher immer angenommen worden waren und obwohl (oder gerade weil?) mit dem AFL-CIO ein politisch gewichtiger Akteur als Beschwerdeführer auftrat.

Das fragmentierte Governance-System des NAALC –eine Bilanz

Unsere Analyse der Praxis des NAALC ergibt ein sehr zwiespältiges Bild: Das NAALC als ein ‚weiches Regime' hat sicherlich einen institutionellen Rahmen für die gegenseitige Beeinflussung von Arbeitsbeziehungen und -praktiken eröffnet. Es hat dazu beigetragen, dass neuartige soziale Interaktionsmuster entstanden sind, die in der Tendenz arbeitspolitische Bedeutung gewinnen können: In den Beschwerdeverfahren haben sich transnationale Beziehungen der gesellschaftlichen Akteure herausgebildet und konsolidiert und mit ihnen grenzüberschreitende Diskurse, in denen Ansprüche an Arbeitsstandards und angemessene Formen ihrer Umsetzung abgestimmt werden. Sie wurden durch das NAALC gefördert, bewegen sich allerdings mit wachsender Distanz der gesellschaftlichen Akteure vom NAALC zunehmend außerhalb des institutionellen Rahmens des NAALC. Aber auch zwischen den Regierungen wurden neuartige Ansätze internationaler Zusammenarbeit in einem bislang strikt nationalstaatlich reservierten Politikfeld etabliert - so wenig Verbindlichkeit sie auch aufweisen mögen.

Fragt man aber nach den regulativen Wirkungen des NAALC, dann fällt die Bilanz wenig günstig aus. Beschwerden haben in den Augen der Beschwerdeführer oder unabhängiger Beobachter nicht zu sichtbaren allgemeinen Veränderungen von Arbeitspraktiken oder gar von Normen oder institutionellen Vorkehrungen geführt. Nur in wenigen Fällen hat sich ein Konfliktverlauf nach einer Beschwerde verändert, und auch hier ist fraglich, ob dies der Beschwerde oder parallelen Aktivitäten zuzurechnen war.

Es ist deutlich dass das NAALC sich nicht zu einem konsistenten, ‚synergetischen', sich gegenseitig be- und verstärkenden Governance-System der Arbeitsregulierung entwickelt hat – schärfer noch: Es ist ein blockiertes und fragmentiertes transnationales Governance-System. Legt man das Bumerangmodell als Modell eines Interaktions- und Wirkungszusammenhangs zugrunde, dann werden spezifische Brüche im Interaktionsgefüge sichtbar, welche die Regelungs- und Steuerungskraft des NAALC lähmen – oder bildlich gesprochen: dem Bumerang die Bewegungskraft entziehen. Anders als im Bumerangmodell angenommen, ergänzen oder verstärken sich die Regulierungsansprüche der am NAALC beteiligten Akteursgruppen nicht, sondern widersprechen sich eher und heben sich gegenseitig auf. Weder die Regierungsvertreter der drei Länder untereinander noch die Regierungsvertreter und Organisationen der Zivilgesellschaft haben ein gemeinsames oder kompatibles Sinn- und Problemverständnis gefunden; umso weniger noch haben sie Muster angemessener Problemlösungen entwickelt, die Impulse für Aushandlungsprozesse auf der nationalen Ebene geben würden - nicht einmal der sehr enge institutionelle Spielraum wird genutzt. Insgesamt wirkt das Regime kaum in die nationalen Arbeitsbeziehungen hinein. Die Akteure werden nicht nur durch divergierende Interessen, Zielvorstellungen und Handlungsrationalitäten geleitet, denen sie unter Nutzung ihrer unterschiedlicher Machtressourcen zur Geltung verhelfen wollen. Auch treten sie an unterschiedlichen strategischen Stellen des Wirkungskreislaufs in Aktion, haben jeweils institutionell eingegrenzte Funktionsbestimmungen und Wirkungsreichweiten. Im Konkreten führt dies zu einem ständigen Gegensatz zwischen den Interessen der gesellschaftlichen Akteure, über die Internationalisierung von Konflikten Druck zu erzeugen, und denen der staatlichen Akteure, die Konflikte im höchst sensiblen Feld der internen Arbeitsbeziehungen wie auch im Feld der komplizierten internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu vermeiden suchen.

Die in unterschiedlichen Interessen angelegten Interaktionsprobleme werden noch verschärft durch tiefes Misstrauen zwischen den staatlichen Akteuren – zumal jenen Mexikos und der USA - und durch Stereotypen, die gleichermaßen ein Resultat langer

Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen wie auch Ausdruck des geringen Verständnisses für die je fremden Institutionen und Handlungskontexte sind. Die Dominanz der USA erschwert geradezu eine Verständigung.

Unter dem Einfluss derart vielfältig divergenter Interessen, die durchaus auch mit den definierten Regimezielen und -prinzipien kollidieren können, werden (diffuse) Regulierungsansprüche des Regimes (und Erwartungen gesellschaftlich□r Akteure, die das Beschwerdeverfahren nutzen) auf der Ebene der institutionellen Bearbeitung durch die Kooperations- und Kompromis□muster der institutionellen Akteure abgewiesen, verwässert, neutralisiert, oder umgedeutet. Dabei ist in der kurzen Geschichte des NAALC noch ein fortschreitendes Auseinanderdriften von Handlungszusammenhängen und Regulierungsansprüchen festzustellen: das Regime, das die institutionelle Grundlage für ein transnationales Governance-System bildete, wird spätestens mit dem Exodus der gesellschaftlichen Akteure, wie er durch die starke Abnahme neuer Beschwerden angezeigt wird - auf ein institutionelles Arrangement intergouvernamentaler Beziehungen reduziert und büßt damit einen wesentlichen Teil seiner ursprünglichen Regulierungsansprüche und Legitimation ein.

Die Interaktionsprobleme verdecken aber nur die spezifischen Strukturprobleme, die dazu führen, dass Regelungsansprüche letztlich mehr oder weniger verpuffen. Die Widersprüche und Blockaden gründen in der geringen gegenseitigen Vermittlung zwischen den Ebenen der internationalen Beziehungen und der nationalen Arbeitsbeziehungen. In der Mehrebenenpolitik setzen sich jeweils die nationalen Politiken durch. Bereits vom institutionellen Design her sind das nationales Arbeitsrecht und somit die Institutionen der nationalen Arbeitsbeziehungen gegen internationale Regelungsansprüche abgeschirmt; auch haben die mit dem NAALC befassten Regierungsagenturen in der Regel – angesichts Gewaltenteilung, föderalen Strukturen und Autonomie von Akteuren – auch nur höchst beschränkte Interventionsrechte und -macht in den Arenen der nationalen Arbeitsbeziehungen. Die Regierungen haben dann alles getan, um Veränderungsdruck auf ihre nationalen Arbeitsbeziehungen abzufangen. Es sind letztlich die Imperative der nationalen Herrschafts- und Kompromissgefüge, die auf der internationalen Ebene Blockaden und seichte Kompromisse zwischen den Regierungen erzeugen.

IV. Fazit: Die Widerspenstigkeit der Arbeitsregulierung oder die Notwendigkeit politikfeldspezifischer Ansätze zur Analyse internationaler Regulierung

Die Analyse transnationaler Governanceprozesse der Arbeitsregulierung – so unsere allgemeinen Folgerungen aus der empirischen Untersuchung des NAALC – kann nur Aufschluss über Wirkungszusammenhänge internationaler Arbeitsregulierung geben, wenn sie weder institutionell fixiert noch normativ ausgerichtet ist. Ein auf das institutionelle Gefüge beschränkter Blick lässt die Widersprüchlichkeiten und Blockierungen von Mehrebenenprozessen außer Acht lässt, die aus der fehlenden Artikulation zwischen der internationalen und der nationalen Handlungsebene herrühren. Die häufig implizite normative Ausrichtung verführt dazu, konsistente Wirkungszusammenhänge zu unterstellen und Macht- und Interessendifferenzen und Interaktionsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren und Akteursgruppen zu unterschätzen. Deutlicher als es die vorherrschende theoretische Diskussion nahe legt (vgl. Grande/Risse 2000), muss die

Analyse politik- und konfliktfeldfeldspezifisch konzipiert sein; erst dies macht es möglich, die komplexen innergesellschaftlichen Widersprüche und Dynamiken, ihr Spannungsverhältnis und ihre Widerspenstigkeit gegenüber internationalen Beziehungen zu erfassen.

Internationale Arbeitsregulierung bietet dafür ein lehrreiches Beispiel. Sie ist aus verschiedenen Gründen ein Politik- und Konfliktfeld, das sich gegen eine Internationalisierung sperrt. Die Systeme der Arbeitsbeziehungen, die Ansätze internationaler Arbeitsregulierung zu beeinflussen zielen, zählen zu komplexen Kerninstitutionen staatlicher und gesellschaftlicher Ordnung. Sie regeln nicht nur die Machtbeziehungen, Konfliktformen und Kompromissverfahren und -formeln zwischen Kapital und Arbeit, sondern auch die Verteilung von Rechten und Ansprüchen unter den abhängig Beschäftigten. Veränderungen der Spielregeln sind daher stets konfliktträchtig und bedürfen komplexer Aushandlungsprozesse, zudem meist in verschiedenen Arenen und unter Beteiligung vielfältiger Akteure. Wie nicht erst das NAALC zeigt[7] werden die tief in den national spezifischen institutionellen politischen Strukturen verwurzelten Systeme der Arbeitsbeziehungen besonders stark gegen externe Einflussnahme abgeschirmt - sei es im Namen staatlicher Souveränitätsrechte, sei es mit der Begründung nationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die defensive Logik der national spezifischen Arbeitsbeziehungen prägt gleichermaßen das institutionelle Design internationaler Regulierungsansätze wie auch die Interaktionen der institutionellen Akteure. Das Lehrstück NAALC zeigt an, wie bereits die Aushandlung des Designs vom Bestreben beherrscht wird, die Eingriffstiefe und Verbindlichkeit des Regimes zu begrenzen. Und auch bei der institutionellen Bearbeitung von Problemen seitens der Regimeakteure zeigt sich das gemeinsame Interesse, die in den Entscheidungs- und Kompromissprozessen den Veränderungsdruck auf die Regierungen (und vermittelt über sie auf die nationalen Arbeitsbeziehungen) eher gering halten.

Aber es ist nicht nur die innerstaatliche und gesellschaftliche Konfliktsensibilität des Politikfelds und das entsprechende Interesse der Regierungen, den Bereich der Arbeitsbeziehungen vor externen Einflüssen und Irritationen abzuschirmen, welche einer Institutionalisierung und der Eingriffstiefe internationaler Arbeitsregulierung enge Grenzen setzen. Es kommt hinzu, dass in den internationalen Beziehungen das Politikfeld der Arbeitsregulierung nur ein geringes Gewicht hat. Das NAALC ist auch dafür ein Beleg: Das Abkommen verdankt sich (wie auch der Abschluss ähnlicher neuer Abkommen der USA) nicht primär dem Interesse an einer Koordinierung oder Harmonisierung von Sozialpolitik, sondern diente eher zur Legitimierung des Freihandelsabkommens. Und im Umgang zwischen den Regierungen ist – anders als etwa bei direkten Handelskonflikten im Rahmen von NAFTA - das Bestreben nicht zu übersehen, Konflikte einzudämmen, diplomatisch beizulegen und ein Überspringen in andere Politikfelder zu vermeiden. Die eher periphere Rolle des Politikfelds erklärt sich daraus, dass internationale Arbeitsregime, anders als etwa Handelsregime, nicht ‚Grenzregime' (Senghaas-Knobloch 2003) sind, welche Bedingungen des grenzüberschreitenden Austauschs zwischen Staaten zu regeln beanspruchen. Für den ökonomischen Austausch – Kern von Freihandelsabkommen – ist internationale Arbeitsregulierung nicht notwendig: Im NAALC wie in anderen Ansätzen internationaler Arbeitsregulierung geht es nämlich nicht um eine Harmonisierung von Arbeitskosten – etwa Angleichung von Löhnen und Arbeitszeiten -; letztere

[7] Auch die viel weiter entwickelte, auf supranationale Institutionen gestützte Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft gleicht bisher eher einem regulativen Flickenteppich und schirmt Kernbereiche nationaler Arbeitsbeziehungen vor supranationalen Eingriffen ab (vgl. Rhodes 1998; Leibfried/Pierson 2000)

werden als produktivitätsabhängige Wettbewerbsfaktoren ausdrücklich vor Regulierungsansprüchen abgeschirmt. Es geht vielmehr um Rechte der Beschäftigten, die nur sehr vermittelten Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit – zumal die von Staaten – haben. Internationale Arbeitsregulierung sucht interne Arbeitsbeziehungen und -praktiken der Länder zu beeinflussen, die für den internationalen Wettbewerb allenfalls indirekt relevant sind, sich nicht aus ihm erklären und auch nicht aus ökonomischen Gründen einer internationalen Regulierung bedürfen. Sie kann daher auch nicht Risiken eines *race to the bottom* oder der Externalisierung vorzubeugen – auch wenn, wie in der Geschichte der Aushandlung des NAALC zu beobachten, dies zur Begründung herangezogen wird. Sie entspringt weniger ökonomischen als politischen Motiven und/oder normativen Orientierungen: Es mag um die Eindämmung von sozialen Konflikten, um die Legitimierung der Handelsliberalisierung oder um eine soziale Abfederung ihrer Folgen der Handelsliberalisierung, um die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte. Gerade weil sie nicht grenzüberschreitende Austauschbedingungen im gegenseitigen ökonomischen Interesse, sondern interne, und zwar höchst sensible, politische und soziale Beziehungen und Praktiken zu beeinflussen suchen, sind aber internationale Arbeitsregime auch in ihrem Autoritätsanspruch wesentlich stärker umstritten und mit schwächeren Mechanismen der Durchsetzung ausgestattet als etwa Handelsregime. Der eher politische oder normative Charakter macht internationale Arbeitsregulierung zu einem heiklen Politikfeld – dies umso mehr, wenn es keine internationale Organisation mit politisch-moralischer Autorität gegenüber den Staaten gibt, sondern, wie im NAALC, Regelungsansprüche über bi- oder trilaterale Verhandlungen durchgesetzt werden sollen: Staaten erhalten das politisch-moralische Recht und die Verpflichtung, auf die sensiblen Arbeitsbeziehungen anderer Staaten einzuwirken und sich in Konfliktbeziehungen zu begeben, ohne dabei durch ein vitales Eigeninteresse oder gar durch ein gemeinsames Interesse geleitet zu werden. Solange es aber nicht klare ökonomische Interessen sind, die Ansprüche internationaler Arbeitsregulierung begründen, ist auch die Motivation von Regierungen gering, sich in besonders konfliktsensible Binnenbeziehungen anderer Staaten einzumischen und Konflikte zu entfachen, die Beziehungen in anderen Bereichen – nicht zuletzt auch Handelsbeziehungen - belasten könnten.

Das NAALC kann daher insgesamt als Lehrstück gelten: Es zeigt die engen Grenzen auf, die internationaler Arbeitsregulierung im Spannungsfeld zwischen internationalen Beziehungen einerseits und nationalen Arbeitsbeziehungen – einer durch nationale Souveränitätsansprüche abgeschirmten Säule des politischen und sozialen Herrschaftsgefüges - andererseits gesetzt sind.

Literatur

Block, Richard/ Roberts, Karen (2000): A Comparison of Labor Standards in the United States and Canada, in: Relations Industrielles/ Industrial relations, Vol 55, No 2

Boerzel, Tanja A./ Risse, Thomas (2002): Die Wirkung internationalker Institutionen. Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung. In: Jachtenfuchs, Markus/ Knodt, Michèle (Hrsg.) Regieren in internationalen Institutionen. Opladen, 141- 181

Bognanno, Mario F./ Lu, Jiangfeng (2000): NAFTA's labor side agreement: withering as an effective labor law enforcement and MNC compliance strategy? Paper presented at the conference „Multinational Companies & Emerging Workplace Issues: Practice, Outcomes, and Policy", Wayne State University, Detroit, MI, April 1-3

Brand Ulrich (2000): Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen einer kritischen NGO-Forschung. Münster

Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter (2000): Global Gobvernance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster

Brand, D./ Hoffmann, R. (1994): 'Sozialdumping' oder Protektionismus?- Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem. In: IFO- Schnelldienst, Nr. 25-26, 23-33

Brunnengräber, Achim (1997): ‚Global Governance' oder die Notwendigkeit eines neuen Globalkonzepts. In: Altvater, Elmar et al. Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. S. 257-92.

de Buen, Nestor (1999): El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. In: El Cotidiano, año 5, Nú. 94, 5-12

Bullard, Nicola (2001): Social Standards in International Trade. http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg17.pdf

Cameron, Maxwell A./Tomlin, Brian W. (2000): The Making of NAFTA. Ithaca

De Castro, Juan A. (1995): Trade and Labour Standards. Using the wrong instruments for the right cause. UNCTAD Papers No 99. Genf

Compa, Lance (1997): Another look at NAFTA. In: Dissent No.45: 45-50.

Compa, Lance (1999): El ACLAN: un recuento de tres años. In: Bensusán, Graciela (Comp.): Estándares laborales después del ACLAN. México D.F., 73-96

Damgaard, Bodil (1999): Cooperación laboral transnacional en América del Norte a finales de los noventa. In: El Cotidiano: año 15, número 94: 22-37

Dombois, Rainer/ Pries, Ludger (1999): Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozess Lateinamerikas. Münster

Dombois, Rainer; Hornberger, Erhard (1999): Auf dem Weg zu "International Governance"? Internationale Arbeitsregulierung am Beispiel NAFTA, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Nr.75, Jg.20, S.44-65

Dombois, Rainer/Hornberger, Erhard/Winter, Jens (2004): Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfalle. Das Lehrstück des North American Agreement on Labor Cooperation zwischen den USA, Mexiko und Kanada, Münster

Garza, Irasema (1997): The implementation of workers' rights in the framework of NAFTA: an introduction. In: Malanowski, Norbert (Hrsg.): Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Münster, 88-99

Grande, Edgar/Risse, Thomas (2000): "Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen." Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7-2

Greven, Thomas (1998): Das Nordamerikanische Arbeitsabkommen (NAALC). In: Scherrer, Christoph et al.: Sozialklauseln. Münster

Keck, Margaret/ Sikkink, Kathryn (1998): Activists Beyond Borders. Ithaca and London., 1-38

Leibfried, Stefan/ Pierson, Paul (2000): Social Policy: Left to Courts and Markets? In: Wallace, Helen/ Wallace, William: Policy- Making in the European Union. Oxford, 267-292

Levy, Marc A./ Young, Oram/ Zürn, Michael (1995): The study of International Regimes. In: European Journal of International Relations, Vol. 1, No. 3, 267-330

Mayer, Frederick W. (1998): Interpreting NAFTA. The science and art of political analysis. New York.

Messner, Dirk (2000): Die Transformation der Politik in der Ära des Globalismus", in: PROKLA 118.

Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (1997): Global Governance – Ordnungselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. In: Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Bonn, 12-36

Müller-Jentsch, Walther (1997) Soziologie der industriellen Beziehungen: eine Einführung, 2. erw. Aufl., Frankfurt am Main, New York

Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Froschungsfragen. INEF-Report 32

North American Agreement on Labor Cooperation (1993)

Rhodes, Martin: Das Verwirrspiel der 'Regulierung': Industrielle Beziehungen und 'soziale Dimension' in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul 1998: Standort Europa, S. 100-116

Risse-Kappen, Thomas (1995): Bringing transnational relations back in: Introduction. In: ders. (Hg.): Bringing transnational relations back in – non state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge, 1-33

Risse, Thomas/ Sikkink, Kathryn (1999): The sozialization of international human rights norms into domestic practices: introduction, in: Risse, Thomas/ Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (ed.) The Power of Human Rights. international Norms and Domestic Change. Cambridge, 1-38

Rittberger, Volker /Zangl, Bernhard/Staisch, Matthias (2003): Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen

Rosenau, James N. (1995): Governance in the Twenty-first Century. In: Global Governance. Vol 1: 13-43

Schmitz, Hans Peter/ Jetschke, Anja/ Risse Thomas (1998): Die Macht der Menschenrechte – Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Normen in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43 - 53

Scherrer (1999) : Gobalisierung wider Willen. Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA. Berlin

Scherrer, Christoph (2000): Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus. In: Prokla 118, 13-38

Scherrer,Christoph/ Greven, Thomas (2001): Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses. Münster

Scherrer, Christoph/Greven, Thomas/ Frank, Volker (1998): Sozialklauseln – Arbeiterrechte im Welthandel. Münster

Senghaas-Knobloch, Eva (2003): Interdependenz, Konkurrenz und Sozialstandards. Probleme und Strategien bei der internationalen Normdurchsetzung. Manuskript

Senghaas-Knobloch/ Dirks, Jan/ Liese, Andrea (2003): Internationale Arbeitsregulierung in Zeitren der Globalisierung. Politisch-organisatorisches lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Münster

Visser, Jelle (1996): Traditions and transitions in industrial relations: An European View. In: Van Ruysseveldt, Joris/ Visser, Jelle (eds) 1996 : Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions. London etc.,1-41

Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats. Frankfurt