
Wolfgang Lecher

Aktueller Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten europäischer Gewerkschaften

Wolfgang Lecher, geb. 1945, Studium der Soziologie in Tübingen und Frankfurt, 1973 bis 1976 Sekretär der Gewerkschaftsgruppe in der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, seitdem im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB für europäische Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik zuständig.

Problemstellung

Die Weltwirtschaftskrise hat für die Gewerkschaften nationale und internationale Konsequenzen. Die verengten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen erfordern von den nationalen Gewerkschaftsbewegungen ein Überdenken ihrer tarifpolitischen und politischen Handlungsmöglichkeiten. Stichworte wie quantitative gegenüber qualitativer Tarifpolitik und Gewerkschaftsautonomie gegenüber Neokorporatismus bezeichnen die Bandbreite gewerkschaftlicher Perspektiven. Veränderungen in der Schwerpunktsetzung haben aber auch strukturell-organisatorische Bedeutung. Entschließt sich eine Gewerkschaft beispielsweise zum Ausbau ihrer qualitativen Tarifpolitik, so muß sie auch die dezentrale Umsetzungsebene dieser Politik - den Betrieb, die Arbeitsgruppe, den Arbeitsplatz - gegenüber den anderen Organisationsebenen stärken. Grundsätzlich gilt dies umgekehrt auch für den Ausbau neokorporativer Beziehungen zwischen den Verbänden und der staatlichen Exekutive. Er bedingt Zentralisierung der Entscheidungs- und Umsetzungsebene. Im internationalen Bereich führt die in der Krise rascher ablaufende Konzentration der Produktions- und Verwaltungsprozesse und die Oligopolisierung von Märkten

zu einem weiteren Machtzuwachs transnational operierender Unternehmen. Die Gewerkschaftsbewegung stößt immer öfter an die Grenzen des Nationalstaats und des von ihm definierten traditionellen gewerkschaftlichen Organisationsrahmens. Historische Versuche der Gewerkschaften und Arbeiterparteien, der Internationalisierung des Kapitals eine eigene gleichwertige Internationale entgegenzusetzen, scheiterten an den nationalen Eigeninteressen, aber auch an schwerwiegenden Informationsmängeln über Struktur, Verhandlungssystem und politisches Selbstverständnis der jeweils „anderen“ ausländischen Gewerkschaften. Die Gewerkschaftsbewegung mußte lernen, daß eine übernationale Harmonisierung in Analogie zur Kapitalintegration weitgehend illusionär ist. Dagegen scheinen die nationalen Gewerkschaften unter dem sie über die Grenzen hinweg verbindenden Krisendruck nun eine national und international zentral koordinierte und auf nationaler Ebene umgesetzte Tarifpolitik - national mehr oder weniger stark ergänzt durch neokorporative Kontakte mit der politischen Regierung - anzusteuern. Vermittelt über den Europäischen Gewerkschaftsbund EGB (dessen Mitgliedsgewerkschaften weit über den Rahmen der EG hinausgehen) und sein wissenschaftliches Institut EGI werden Schwerpunkte gewerkschaftlicher Politik vor allem im Bereich der Arbeitszeitverkürzung und des technischen Wandels mit der Stoßrichtung einer aktiven Beschäftigungssicherung gesetzt und koordiniert. Dieser gegenüber der traditionellen gewerkschaftlichen Internationalisierungsdiskussion pragmatische und realitätsnahe Ansatz verlangt natürlich ein intensives und differenziertes Wissen um die jeweils nationalen organisatorischen, funktionalen und ideologischen Voraussetzungen der Gewerkschaften.

Die Rahmenbedingungen

Seit 1980 sind in Westeuropa rund 4 Mill. Arbeitsplätze vernichtet worden. Gleichzeitig wuchs die Erwerbsbevölkerung pro Jahr um 0,7 Prozent. Ende 1983 wird die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit allein in Westeuropa auf rund 20 Mill. steigen. Im Bereich der OECD, d. h. der 24 hochindustrialisierten kapitalistischen Länder, hat die Arbeitslosigkeit ausgedrückt in Produktionsverlusten, also nicht realisierter Wertschöpfung, im Jahr 1981 rund 340 Mrd. Dollar gekostet. Dafür mußte rund 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes dieser Staaten als Arbeitslosenunterstützung aufgewendet werden. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich dieser Anteil von 1970 - 1980 von 0,64 auf 1,25 Prozent verdoppelt. Im Jahr 1982 waren im OECD-Bereich rund 30 Mill. Menschen amtlich als arbeitslos registriert. Setzt man die verdeckte, statistisch nicht erfaßte Arbeitslosigkeit mit nochmals rund 1/3 der Arbeitslosen an, so erhöht sich die Arbeitslosenzahl auf 40 Mill., das sind ca. 10 Prozent der erwerbsfähigen und -willigen Bevölkerung. Seit 1970 hat sich die Zahl der Arbeitslosen im OECD-Raum knapp vervierfacht. Wollte man das heute erreich-

te Niveau der Arbeitslosigkeit nur stabilisieren, müßte das Bruttoinlandsprodukt dieser Staaten jährlich um 3.5 bis 4 Prozent wachsen. Demgegenüber sank das wirtschaftliche Wachstum in den letzten 4 Jahren von 3.4 Prozent im Jahre 1979 — am Ende der letzten konjunkturellen Erholphase — auf 0,3 Prozent im Jahr 1982. Verschärft wird der Druck auf den Arbeitsmarkt zugleich durch die demographische Entwicklung, die Resultat des „Baby-Booms“ der 60er Jahre ist und die zunehmende Erwerbsquote der Frauen, die einerseits verstärkt ihre Gleichberechtigung in der Arbeit suchen und andererseits durch die Reallohnstagnation und drohende Arbeitslosigkeit zur Entlastung des Familienbudgets zur Arbeit gezwungen werden. Offenbar sind weder die neoklassisch-monetaristische Wirtschaftspolitik (in ihrer extremsten Form in USA und Großbritannien) noch der antizyklisch-keynesianische Ansatz zumindest in der bisher praktizierten nationalen Isolierung (Österreich, Schweden, zwischenzeitlich auch Frankreich) in der Lage, die Vollbeschäftigung bei einer noch tolerablen Inflationsrate wiederherzustellen. Die rasche Einführung neuer Technologien mit großen Rationalisierungseffekten, der doppelte Ölpreisschock 1973 und 1979, die Erkenntnis möglicher Wachstums- und Sättigungsgrenzen, die Unsicherheit des internationalen Währungssystems, die ungewisse Zukunft der internationalen Handelsbeziehungen, ein Wandel in der Hierarchie erstrebenswerter Güter und nicht zuletzt ein sensibilisiertes ökologisches Bewußtsein setzen zu Beginn der 80er Jahre Rahmenbedingungen, die eine Lösung des Arbeitslosenproblems allein über die traditionelle Schiene des globalen wirtschaftlichen Wachstums nicht mehr erlauben. Wenn aber die Arbeitslosenzahlen steigen, bedeutet dies, daß der Lebensstandard vor allem der unteren und mittleren Bevölkerungsschichten sinkt. Denn jeder Arbeitslose mehr heißt zugleich ein Weniger an Lohnsteuer, an Sozialversicherungsbeiträgen und Mehrwertsteuerleistungen und damit letztlich ein Absinken der Kaufkraft und der Umsätze.

Da nach der neuesten Prognose die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit bis Mitte 1984 im Bereich der OECD auf 35 Mill. steigen wird - dies entspricht einer Quote von 9,5 Prozent - und Westeuropa daran einen überdurchschnittlichen Anteil von 11,75 Prozent einnehmen wird, muß trotz der möglichen konjunkturellen Belebung ein mittelfristig weiter ansteigender Druck auf die Gewerkschaften als die Interessenvertreter der von der Krise am meisten Betroffenen erwartet werden. Für die Gewerkschaftsbewegungen in den einzelnen Ländern kommt es trotz aller nationaler Unterschiede in den ökonomischen und gesellschaftlichen Daten und des Systems der industriellen Beziehungen zunächst darauf an, die Arbeitslosigkeit einzuschränken sowie die Solidarität zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen zu wahren und damit einer gefährlichen zweiten Spaltung der Gesellschaft neben der klassischen Aufteilung in Kapital und Arbeit vorzubeugen. Außerdem wird von ihnen erwartet,

daß sie in die politische Diskussion, die sich aufgrund der Krisenhaftigkeit der Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre zunehmend intensiviert hat - Probleme der Jugendlichen, der Frauenbewegung, der Ausländer, der Rüstung, der Umwelt -, aktiv und umsetzungsorientiert eingreifen. Die Handlungsfelder der Gewerkschaften haben sich - bedingt durch äußere Einflüsse und aufgabenbezogene Notwendigkeiten - gegenüber der Vorkrisenzeit verändert.

Zentralisierung und Dezentralisierung gewerkschaftlicher Politik

In einer Reihe von Ländern läßt sich seit Beginn der 80er Jahre mit zunehmender Tendenz beobachten, daß die Verhandlungen über tarifpolitische Gegenstände in zweifacher Hinsicht erweitert werden. Immer stärker tritt der nationale Staat in die Verhandlungsbezüge ein und beeinflusst so die Zweiseitigkeit autonomer Tarifgespräche und -abkommen. Daran gekoppelt ist die Diskussion um Lohnhöhe und -bestandteile nun nicht mehr auf Unternehmens- oder Branchenebene - deren unterschiedliche Voraussetzungen Tarifabkommen angemessen berücksichtigen könnten -, sondern auf zentral-nationaler Ebene in Bezugnahme auf volkswirtschaftliche Makrogrößen wie Inflationsrate, Wachstum und „gesamtgesellschaftliche Verantwortung" ausgerichtet. Die Abkommen erhalten einen korporativen Charakter, die Verhandlungsebene verschiebt sich nach oben, die Tarifautonomie gerät in Gefahr, der Verhandlungsdruck erhöht sich durch die gezielte Einschaltung einer breiten Öffentlichkeit, die Komplexität der Verhandlungsgegenstände nimmt durch die Einbeziehung eines dritten Teilnehmers mit eigenem Verhandlungsinteresse und -themen zu, die Verhandlungen werden von den wechselnden politischen Standorten der Regierungen beeinflusst.¹

Die Tendenz zu „Konzertierten Aktionen" mit sozialpaktähnlichem Abschluß beschränkt sich offenbar nicht mehr auf die Länder mit traditionell enger Verklammerung von Verbänden und Staat wie Österreich, Schweden, Belgien, die Niederlande und in mancher Hinsicht auch Frankreich, wie das aktuelle italienische Beispiel zeigt. In *Italien* wurde im Januar 1983 nach harten Arbeitskämpfen und langen Verhandlungen auf nationaler Ebene ein Abkommen zwischen den drei Gewerkschaftsbündeln, den Unternehmerverbänden und der Regierung geschlossen², in das Leistungen des Staates (Steuererleichterung, Familienzulagen) und der Tarifparteien (Begrenzung von Inflationsrate und Lohnzuwachs auf 13 Prozent von 1983 und 10 Prozent von 1984, Verkürzung der Arbeitszeit in zwei Etappen, Kürzung der automatischen Anpassung der Lohnskala um 15 Prozent) eingingen. Zusätzlich verpflichteten sich

1 Näher dazu: Lecher. W., Korporatismus und Gewerkschaftspolitik im europäischen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 9/1981

2 Der Text des Abkommens liegt deutsch vor in: Südtiroler Arbeiterzeitung, Januar 1983

die Gewerkschaften, in den folgenden 1 1/2 Jahren keine betriebsbezogenen Lohnverhandlungen mehr zu führen, was eine Zentralisierung des italienischen Systems der Arbeitsbeziehungen für den quantitativen Verhandlungsbereich bedeutet. Inwiefern damit eine Schwächung oder eventuell Stärkung (weil Konzentration) der betrieblich-dezentralen tarifpolitischen Ebene bei qualitativen Verhandlungsgegenständen etwa im Bereich von technischen Veränderungen und Humanisierungsproblemen verbunden ist, wird sich noch erweisen.

Vor diesem Hintergrund korporativer Lösungsmuster könnte die Verweigerungshaltung der deutschen Arbeitgeber, etwa über Arbeitszeitverkürzungen zu verhandeln, neu interpretiert werden. Im Gegensatz zu den Bemühungen der Gewerkschaften, arbeitszeitbezogene Maßnahmen im Rahmen der Tarifautonomie zu behandeln, dürfte ein Interesse der Arbeitgeber und ihrer Verbände an korporativen Lösungen zumal im Verbund mit einer unternehmerfreundlichen Regierung bestehen. Auf den Punkt gebracht: Es ist nicht auszuschließen, daß die Arbeitgeberverbände ein Tauschgeschäft - Verzicht auf Teile des Tabukatalogs gegen Verzicht auf tarifautonome Lösungen - ansteuern. Dies würde weitreichende, langfristige Auswirkungen auf das System der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringen.

Überdies zeigt die neueste Entwicklung der korporativen Beziehungen zwischen Tarifparteien und Staat, besonders in den Ländern mit neoklassisch-monetaristischer Wirtschaftspolitik und entsprechend restriktiven gesellschaftspolitischen Positionen - und dies betrifft nach einem zwischenzeitlichen Ausscheren Frankreichs heute alle EG-Staaten -, daß das Interesse von Staat und Unternehmerverbänden an einer effizient kooperativen, gleichberechtigten „Partnerschaft“ mit den Gewerkschaften abnimmt und wieder mehr die Konfrontation und die Einschränkung gewerkschaftlicher Rechte und Handlungsfelder in den Vordergrund rücken. So kann man heute im gesamten EG-Bereich davon ausgehen, daß

- die Legitimation des Staates durch die Vorschaltung von korporativen Gremien tendenziell den Nutzen überwiegt, den die Verbände und hier vor allem die Gewerkschaften von einer antizipativen Interessenabstimmung haben können,
- den Verbänden und besonders den Gewerkschaften mit ihrer Massenmitgliedschaft intern und z.T. auch öffentlich immer öfter der Vorwurf einer gespaltenen Politik (offizielle Verlautbarungen und Programmatik, inoffizielle, abgehobene Politik in den korporativen Gremien) gemacht wird,
- der korporative Verbund von Staat und Tarifparteien ein Gleichgewicht der Beteiligten vortäuscht, das besonders in der Krise bei neoklassischer Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates und Verhärtung der Arbeitsbeziehungen seitens der Unternehmer zunehmend realitätsfern wird.

Die unterschiedlichen, interessen gebundenen Perspektiven und Probleme der Hauptbeteiligten - Staat: Probleme des Steuerungs- und Legitimationsmangels; Arbeitgeberverbände: Gewinnbeeinträchtigung und Kapitalvernichtung; Gewerkschaften: Zersplitterungstendenzen und Loyalitätsverluste verhindern eine einheitliche Gesamtstrategie des Korporatismus. In diesem Kräftefeld kommt den Gewerkschaften die entscheidende, aber auch gefährdetste Position zu. Korporative Beziehungen neigen besonders unter den gegebenen Krisenumständen zur Asymmetrie zuungunsten der Gewerkschaften. Um so wichtiger wird in der Krise die Besinnung auf die eigene Stärke und den funktional (technischer Wandel, Humanisierung der Arbeit, Arbeitsschutz) und organisatorisch (Mitgliederstärke, Motivation und Zusammenspiel von betrieblicher und gewerkschaftlicher Vertretung) nötigen Ausbau der dezentralen Ebene gewerkschaftlicher Politik.

Gewerkschaftliche Einflußmöglichkeiten auf den technischen Wandel

Die technische Entwicklung in Produktion und Verwaltung ist aufgrund ihrer Rationalisierungseffekte und ihrer Bedeutung für die Arbeitsbedingungen zu einem entscheidenden Handlungsfeld der Gewerkschaften geworden, das seine Bedeutung in den kommenden Jahren noch steigern wird. Qualifikation, Arbeitsorganisation, Arbeitsintensität, Arbeitsmotivation, Belegschaftsstärke und -Zusammensetzung sowie Arbeitsrhythmus und Arbeitszeit werden durch die mikroelektronische Revolution entscheidend verändert. In den einzelnen Ländern bestehen unterschiedliche Formen gewerkschaftlicher, arbeitnehmerbezogener Handlungsmöglichkeit, die z. T. gewerkschaftsautonom (Italien), z. T. in integrierter Abstimmung mit staatlichen Regelungen (Norwegen, Schweden), z. T. aber auch sehr restriktiv und auf traditionelle Bereiche, wie den Arbeitsschutz, beschränkt (Großbritannien, USA) gehandhabt werden. Solche Unterschiede hängen vom historisch gewachsenen System der Arbeitsbeziehungen bzw. des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses, der relativen Stärke der beteiligten Akteure untereinander und nicht zuletzt von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung ab. Die folgende ländervergleichende Übersicht macht die Spannweite der Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten auf technische Veränderungen deutlich und kann auf gewerkschaftliche Handlungsmuster hierzulande anregend wirken.³

In *Schweden* sind die Gewerkschaften nach enttäuschenden Experimenten zur Arbeitsstrukturierung (job-enlargement, job-rotation, job-enrichment, teilautonome Gruppen), die nicht über geringfügige technische Veränderun-

³ Vgl. im folgenden Auor. P., Penth. B., Torgeist. P., Arbeitspolitische Reformen in Industriestaaten - ein internationaler Vergleich. Frankfurt/New York 1983 - sowie mit empirischen Beispielen Frick. E., Notz. G., Schuchardt. W., Formen und Ergebnisse von Arbeitnehmerbeteiligung auf betrieblicher Ebene (hektographiertes Manuskript). Bonn 1982

gen hinausgehen, aber die gewerkschaftlichen Strukturen und Verhandlungsrechte auf betrieblicher Ebene massiv bedrohten, seit Mitte der 70er Jahre auf einen umfassenden Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsschutzes und des Ausbaus kollektiver Mitbestimmungsrechte umgeschwenkt. Entscheidend für die Ausweitung dieses Ansatzes war und ist bis heute der Einfluß von Staatsprogrammen. Während der engere Bereich der Arbeitsorganisation und Fabrikgestaltung zunehmend von der Unternehmerseite besetzt und in der Form von Managementmethoden zur Steigerung von Produktivität, Flexibilität und Produktqualität entwickelt wird, stützen sich die Gewerkschaften auf den betriebsbezogenen Ausbau der im Arbeitsmilieu- und Mitbestimmungsgesetz angelegten Eingriffsmöglichkeiten. Dabei stehen allerdings bisher defensive nachträgliche Folgevermeidungen von negativen Auswirkungen des technischen Wandels gegenüber einer vorbeugenden Kontrolle der Einführung neuer Technologien im Vordergrund, obwohl die beiden Rahmenrechte eine Erweiterung vor der Entscheidung zulassen würden. Doch hier machen sich wie überall die einschränkenden Wirkungen der Krise auf den Ausbau gewerkschaftlicher Handlungsmöglichkeiten bemerkbar. Während in der Bundesrepublik die Unternehmensmitbestimmung auf der Ebene des Aufsichtsrats und einzelne Betriebsverfassungsrechte nach wie vor die Praxis bestimmen, ist das schwedische Modell der Mitbestimmung auf die tarifliche und damit gewerkschaftliche Regelung betrieblicher Beteiligung ausgerichtet. Dabei ist aber das schwedische Mitbestimmungsgesetz keineswegs auf den Arbeitsplatz beschränkt, wie die aktuelle Diskussion um die Frage der Investitionsfonds und ihre regionale oder nationale Steuerung durch die Gewerkschaften zeigt. Doch läßt sich gegenüber dem Vorkrisenstand eine deutliche Tendenz zur Dezentralisierung und Erhöhung des gewerkschaftlichen Autonomiegrades feststellen. Symptomatisch für diese Entwicklung ist der Aufbau eigenständiger Forschungsinstitutionen (Arbetslivcentrum), des Ausbaus eines eigenständigen Beratungswesens bei der Einführung neuer Technologien (Consulter) und vor allem die Vorstellung, daß Mitbestimmung durch Verhandlungen und Tarifverträge und nicht etwa durch eine Ausweitung sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit und einer „Teilung der Verantwortung“ durchgesetzt werden muß.

Anders als in Schweden enthält das *norwegische* Mitbestimmungsgesetz keine Aussagen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen, und die ersten experimentellen Ansätze zur Gestaltung von „Industrieller Demokratie“ am Arbeitsplatz noch in den 60er Jahren wurden sehr stark von einzelnen Forschergruppen und -Persönlichkeiten entwickelt, gestaltet und geführt, die eine breitere Ausdehnung auf der Grundlage von eigenständigen Lernprozessen der Betroffenen weitgehend blockierte. Erst mit dem Arbeitsmilieugesetz von 1977, in das Bestimmungen des Arbeitsschutzes, der betrieblichen Mitbestim-

mung und der Arbeitsorganisation eingingen, änderte sich die Situation.⁴ Interessant und im internationalen Vergleich sehr weit ausgebaut sind die verschiedenen Einrichtungen zum Schutz und der Ausgestaltung von Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene. In allen Betrieben über 50 Beschäftigten müssen Ausschüsse für Arbeitsumwelt gebildet werden. Sie setzen sich paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammen. Da der Vorsitz des Ausschusses periodisch wechselt, haben die Arbeitnehmer zumindest in der Zeit, in der einer ihrer Vertreter den Vorsitz einnimmt (ausschlaggebende Stimme), eine echte Entscheidungsbefugnis über Fragen der Arbeitssicherheit, des Arbeitsschutzes und besonders auch neuer Formen der Arbeitsorganisation. Weigert sich der Arbeitgeber, ist die staatliche Arbeitsinspektion als neutraler Schlichter einzuschalten. Diese Arbeitsumweltausschüsse teilen auch die Arbeitsplätze in Sicherheitsbereiche ein, für die dann jeweils ein von den betreffenden Kollegen gewählter Sicherheitsbeauftragter zuständig ist. Bei der Einteilung haben die Gewerkschaften ein entscheidendes Mitspracherecht. Existiert kein Arbeitsumweltausschuß, können sie die Beauftragten selbst ernennen. Die Sicherheitsbeauftragten erfüllen ihre Aufgaben während der Arbeitszeit und können bei drohender Gefahr für die Arbeitnehmer die Produktion gemäß eigener Entscheidung stoppen. Diese weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten sind sonst nur noch aus Schweden und ansatzweise aus Spanien bekannt. Daraus eventuell entstehende finanzielle Schäden sowie die Schulung und Tätigkeit von Sicherheitsbeauftragten in Arbeitsumweltausschüssen hat der Arbeitgeber zu übernehmen. Offenbar wird in Norwegen die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sehr ernstgenommen und von Arbeitgebern und Gewerkschaften - wenn vielleicht auch aus unterschiedlichen Gründen und mit differierenden Zielvorstellungen - hoch eingeschätzt.

Im Unterschied zu den beiden skandinavischen Ländern wurde in *Italien* keine staatliche Politik zur sozialen Technikgestaltung und Humanisierung der Arbeit entwickelt. Diesbezügliche Forderungen waren und sind ausschließlich Gegenstände autonomer gewerkschaftlicher Verhandlungsstrategien, zunächst besonders auf betrieblicher Ebene. Mit Krisenbeginn wurden sie allerdings in die auf die zentrale Ebene gerichteten Forderungen nach einer aktiven industriellen Strukturpolitik und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik integriert. Aufgrund der traditionellen Schwäche des Staates, regulierend und planend in Ökonomie und Gesellschaft tätig zu werden und teilweise wohl auch aufgrund der Schwierigkeit der richtungsbezogenen italienischen Gewerkschaften selbst, eine einheitliche Stoßrichtung zu formulieren und zu praktizieren, spielen eine institutionelle Einbindung (Mitbestimmung) und Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen in Italien bis heute keine Rolle. Mit zunehmender Krisen-

⁴ Vgl. zum folgenden Lecher. W., Arbeitnehmervertretung und Mitbestimmung in Norwegen, in: Die Mitbestimmung 4/1983.

dauer und allmählicher Schwächung der industriellen Beziehungen bleiben Einflußmöglichkeiten auf den technischen Wandel auf die betrieblich sich ändernde Kräftekonstellation zwischen unternehmerischem Management und Fabrikdelegierten beschränkt. Eine generalisierende Strategie der Gewerkschaften oder gar des Staates auf diesem Gebiet ist auch auf mittlere Sicht kaum zu erwarten.

Schlußfolgerungen aus den geschilderten nationalen Einflußmöglichkeiten auf den technischen Wandel und die Humanisierung der Arbeit lassen sich in dreifacher Hinsicht ziehen. Erstens ist - wie die skandinavischen Beispiele zeigen - auch unter Krisenbedingungen eine Ausweitung gewerkschaftlicher Handlungsspielräume möglich und wird vollzogen. Zweitens wirkt offenbar besonders in der Einführungsphase ein staatlich-rechtliches Rahmengerüst stabilisierend und günstig auf die weitere Entwicklung gewerkschaftlich-betrieblicher Auseinandersetzung mit Richtung und Intensität des technischen Wandels. Drittens muß ein solcher Rahmen nicht naturnotwendig zu einer stärkeren Einbindung und damit politischen Entmündigung der Gewerkschaften führen, wie neueste Tendenzen besonders der schwedischen Entwicklung zeigen.

Probleme gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik

Unter den heute gegebenen Bedingungen verspricht allein eine rigorose Arbeitszeitverkürzung Entlastung auf dem Arbeitsmarkt und damit Entspannung der gesellschaftlichen Verhältnisse. In den einzelnen Ländern werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, verschiedene Maßnahmebündel geschnürt und in jeweils national-besonderer Abstimmung bzw. Auseinandersetzung der Hauptakteure Staat, Gewerkschaft und Unternehmerverbände Arbeitszeitpolitik betrieben. Mit zwischenzeitlicher Ausnahme Frankreichs haben jedoch die bisher praktizierten Maßnahmen die Zunahme der Arbeitslosigkeit bisher nirgendwo stoppen können. Die entscheidenden Auseinandersetzungen stehen für die kommenden Jahre noch an. Gleichwohl verschafft ein internationaler Überblick über die Variationsbreite der Diskussion und der heutigen Arbeitszeitpraxis Erkenntnisse über Entwicklungsrichtungen und internationale Koordinationsfähigkeit von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen.⁵

In *Belgien* ist die Arbeitsumverteilung durch arbeitszeitpolitische Maßnahmen im europäischen Vergleich am weitesten fortgeschritten. Die tarifvertragliche Wochenarbeitszeit liegt in den meisten Branchen bei 38 Stunden oder darunter. Die Erwerbsquote der 60- bis 64jährigen Männer ist dank einer Rei-

⁵ Informationen über neue Entwicklungen und den Stand der Arbeitszeit im breit angelegten internationalen Vergleich sowie nationale Formen aktueller Arbeitszeitpolitik gibt Lecher. W., Arbeitslosigkeit und Arbeitszeitpolitik im internationalen Überblick, in: WSI-Mittcilungen 4/1983.

he von Systemen des vorzeitigen Ruhestands auf unter 33 Prozent gesunken. Diskutiert werden weitere Maßnahmen zur Kontrolle der Doppelbeschäftigung, der Schwarzarbeit und der Überstunden durch die Regierung. Außerdem soll den arbeitslosen Jugendlichen Teilzeitarbeit, möglichst in Verbindung mit einer beruflichen Ausbildung, angeboten werden. Da die belgische Teilzeitarbeits-Quote erheblich unter dem EG-Schnitt liegt, wurde 1981 ein neues Teilzeitarbeitsgesetz erlassen, nach dem alle Teilzeitarbeitnehmer einen schriftlichen Arbeitsvertrag erhalten, der Umfang und Form der Arbeitszeiten festlegt und das Recht auf gleiche Beschäftigungsbedingungen im Verhältnis zu den geleisteten Stunden wie den Vollzeitarbeitnehmern garantiert (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Freistellung während der Kündigungsfrist zur Arbeitsplatzsuche, Zustimmung des - in Belgien paritätisch von Arbeitnehmern und Management besetzten - Betriebsrates zur betrieblichen Teilzeitordnung). Auch im öffentlichen Dienst wurde mit einer gleitenden Ruhestandsregelung für Lehrer ein Signal der Ausweitung von Teilzeitarbeitsmöglichkeiten gesetzt. Danach können Gymnasiallehrer im letzten Jahr vor ihrer Pensionierung bei voller Wahrung ihrer Pensionsansprüche Teilzeitarbeit wählen. Die freiwerdenden Arbeitsplätze sollen vorzugsweise mit Referendaren besetzt werden. Schließlich wird ab Anfang 1983 die gesetzliche Frührente durch eine - in das allgemeine Rentenversicherungssystem eingebaute - nur noch auf Männer bezogene Regelung ersetzt. Diese können dann ab dem 60. Lebensjahr eine Altersrente in Höhe von 75 Prozent (bislang 80 Prozent für alle) des letzten Einkommens erhalten, wenn sich der Arbeitgeber zur Neueinstellung eines Arbeitslosen bereit erklärt. Diese Maßnahme wird vorerst auf drei Jahre begrenzt.

Bis zum Beginn der 80er Jahre weigerten sich die Arbeitgeber in den *Niederlanden* hartnäckig und erfolgreich, auf arbeitszeitpolitische Initiativen von Gewerkschaften und Regierungen einzugehen. Nur im Bereich der staatlichen Förderung von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst und im Privatsektor konnten einige Neuerungen eingeführt werden. Die gewährten Subventionen wurden aber Mitte 1982 wieder abgeschafft, nachdem deutlich wurde, daß in der überwiegenden Mehrheit Prämien für die Einführung von Teilzeitarbeit an Unternehmen gezahlt wurden, die ohnehin derartige Arbeitsplätze eingerichtet hätten, daß der traditionelle Bereich der Frauen-Teilzeitarbeit nicht überschritten wurde, daß die Beschäftigten über die Möglichkeiten von Betriebsleitungen nur unzureichend informiert wurden und daß die Maßnahmen zu einer gleichberechtigten Verteilung inner- und außerfamiliärer Aufgaben zwischen den Geschlechtern nichts beitrugen. Die niederländischen Gewerkschaften schlossen die im europäischen Vergleich weitestgehenden Regelungen zum Übergang vom Vier-Schicht- zum Fünf-Schicht-System bei kontinuierlicher Produktion ab. Damit ist in den meisten Fällen eine Verringerung der durch-

schnittlichen Arbeitszeit von 38,5 auf 34,5 Wochenstunden verbunden. Arbeitsplätze konnten gehalten werden. Die Gewerkschaften bzw. Belegschaften mußten allerdings dafür von Unternehmen zu Unternehmen variierende Zugeständnisse machen, die von einem Verzicht auf Prämien, über die Streichung von bis zu drei tarifvertraglich vereinbarten Urlaubstagen bis hin zu einem zweiprozentigen Reallohnverzicht reichten. Um den Preis von Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst wurde die vorzeitige Pensionierung mit 61 Jahren ermöglicht, wobei durch die Regelung der gleichbleibenden Gesamtbeschäftigtenzahl der arbeitsmarktpolitische Effekt groß ist. Im übrigen gilt das Tarifrentensystem nunmehr für über 80 Prozent der Arbeitnehmer. Für den vorzeitigen Übergang in den Ruhestand wird ein Überbrückungsgeld von bis zu 80 Prozent des letzten Verdienstes gezahlt. In Spitzengesprächen von Regierung und Verbänden wurde schließlich im November 1982 eine Einigung über ein Grundsatzabkommen erzielt, nach dem ab 1. Januar 1983 auf 2,5 Prozent des automatisch durch die Lohnindexierung fälligen Teuerungsausgleichs verzichtet wird und dafür tarifvertragliche Unternehmens- und branchenbezogene Arbeitszeitverkürzungen zu vereinbaren sind.

Die zentrale Übereinkunft zwischen den drei Gewerkschaftsbündeln, dem Unternehmerverband und der Regierung in *Italien* vom Januar 1983 enthält auch arbeitszeitpolitische Maßnahmen, die aber gegen eine Reihe von staatlichen und kapitalbezogenen Wünschen „verrechnet“ werden mußten. Außerdem wehren sich die Metallunternehmer gegen eine Übernahme verschiedener Inhalte dieses Tarifabkommens in die branchenbezogenen Abschlüsse (s.o.). Arbeitszeitpolitisch ist interessant, daß zum erstenmal die 40-Stunden-Woche unterschritten wurde, da die Arbeitszeit bis Mitte 1984 um 20 Stunden und bis Frühjahr 1985 um insgesamt 40 Stunden im Jahr gekürzt wird.

Ein Blick über den EG-Rahmen hinaus zeigt, daß auch in Ländern mit relativ niedrigen Arbeitslosenquoten und einer sehr aktiven Arbeitsmarktpolitik (Schweden) oder ausgeprägt nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik (Österreich)⁶ die Arbeitszeitpolitik eine zunehmend wichtige Funktion einnimmt. In *Schweden* faßt ein neues Gesetz die bisher verstreuten Arbeitszeitregelungen, besonders für den Bereich der Überstundenkontrolle und der Teilzeitbeschäftigung, zusammen, verbessert die Stellung der Teilzeitbeschäftigten bei der Ableistung von Überstunden und öffnet den Tarifparteien eine flexible Anwendung des Gesetzes, die bis zur gänzlichen Aufhebung und Veränderung seiner Bestimmungen selbst durch lokale Tarifverträge reichen kann. In *Österreich* wurde im November 1982 eine Regierungsvorlage eines Bundesgesetzes

⁶ Vgl. zu einer Beurteilung der Politik in diesen beiden Ländern in Abgrenzung zum neoliberalen Modell: Scharpf, F.W., Sozial-liberale Beschäftigungspolitik - keine Erfolgsbilanz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/1983.

beschlossen, wonach der Mindesturlaub von vier auf fünf Wochen und der Urlaubsanspruch nach 25 Dienstjahren von fünf auf sechs Wochen in Etappen und bei vollem Lohnausgleich erhöht werden sollen. Damit sollen 20000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Diskussion um Verkürzungsmöglichkeiten, besonders der wöchentlichen Arbeitszeit, hat sich in der zweiten Jahreshälfte 1982 intensiviert und gipfelt in einer umfangreichen Dokumentation der Linzer Arbeiterkammer und zahlreichen Aktivitäten des Arbeitsministeriums. Neben einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden bis 1985 wird versucht, das Überstundenproblem mit Hilfe einer schärferen Besteuerung und damit Verteuerung der Mehrarbeit zu lösen.

Die ausländischen Erfahrungen sind für die bundesrepublikanische Situation in dreierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens muß festgestellt werden, daß die extreme Verweigerungshaltung der deutschen Arbeitgeber und ihrer Verbände (Tabu-Katalog), über Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung auch nur zu diskutieren, im internationalen Vergleich beispiellos ist. Zweitens überrascht die national unterschiedliche Breite des Vorschlagspektrums ebenso wie die Fülle von unterschiedlichen Maßnahmen in den einzelnen Ländern. Drittens schließlich läßt sich in einer Reihe von Ländern und seit Beginn der 80er Jahre mit zunehmender Tendenz beobachten, daß in die Verhandlungen über arbeitszeitpolitische Maßnahmen immer stärker der Staat mit seinem besonderen Verhandlungspotential und besonderen Verhandlungsgegenständen einbezogen wird.

Internationaler und betrieblicher Handlungsbedarf

Unter den heute gegebenen Voraussetzungen einer globalen Wirtschaftskrise, der internationalen Dominanz des kapitalfreundlichen neoklassisch-monetaristischen Wirtschaftskonzepts und des absehbaren weiteren Anstiegs der Massenarbeitslosigkeit empfiehlt sich eine *gewerkschaftliche Doppelstrategie*⁷. Auf der *internationalen* Ebene sollten alle Möglichkeiten der Information, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zu demonstrativen Aktionen wahrgenommen werden, die zu mehr gewerkschaftlicher Transparenz und Präsenz in den Medien und im gesellschaftlichen Bewußtsein führen. Darunterfallen für die internationalen gewerkschaftlichen Institutionen vor allem⁸

7 Grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis von nationaler und internationaler Gewerkschaftspolitik entwickelt Locher, W.: Gewerkschaften im Europa der Krise, Köln 1981, S. 198 ff.

8 Vgl. dazu die entsprechenden Entschlüsse des EGB-Kongresses in Den Haag, April 1982 und exemplarisch für die Positionen der Brancheninternationalen die allgemeine Entschluß über die wirtschaftliche Wiederankurbelung und den Abbau der Arbeitslosigkeit des Europäischen Metallarbeiterbundes (EMB) im Juni 1983 in Neapel.

- Verbesserung der Kontakte mit den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, ständige Vertreter, Ministerrat),
- gemeinsame gewerkschaftliche Auswertung der Länder-Lageanalysen, der nationalen Forderungskataloge, Aktionen und Erfolge/Mißerfolge,
- gemeinsame Aktionen gegenüber den transnationalen Konzernen sowie kritischen Entwicklungsbereichen wie Automobilbau, Informationstechnologien, Beschäftigungslage (wie sie gerade in jüngster Zeit z. T. schon sehr erfolgreich praktiziert wurden) und systematische Auswertung dieser Praxis,
- Koordination der nationalen Gewerkschaften gegenüber den europäischen Institutionen und Unternehmer-Organisationen.

Diese Ebene zielt also vor allem auf die Errichtung eines gemeinsamen, national übergreifenden Handlungsrahmens und der Herstellung einer der Krisendimension entsprechenden internationalen gewerkschaftsinternen und -externen Konfliktsensibilisierung. Wie die Ausführungen zu den aktuellen Problemen des technischen Wandels bzw. der Humanisierung der Arbeit und den Formen der Arbeitszeitverkürzung bzw. der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit belegen, rückt unter den heute gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen die *betriebliche Ebene* immer stärker in das Zentrum der Auseinandersetzungen. Auf dieser Ebene muß sich die Umsetzungsfähigkeit gewerkschaftlicher Politik - sei sie tarifautonom oder korporativ - beweisen. Die Kontrolle oder auch nur Korrektur der Entwicklungslinie des technischen Wandels hängt ab vom Informationsfluß, von Konsultationen und vom Aktionspotential der betrieblichen Belegschaftsvertreter und der Belegschaft selbst. Das gleiche gilt beispielsweise für wöchentliche Arbeitszeitverkürzungen, wo es ebenfalls auf die Solidarität und Durchsetzungsfähigkeit der Arbeitnehmer-Repräsentanten und ihrer Verankerung in der Belegschaft ankommt, um Überstunden, Arbeitsintensivierung und die verschiedenen Formen von Teilzeitarbeit abzuwehren, mit denen der tatsächliche Effekt einer globalen Arbeitszeitverkürzung entgegengewirkt werden kann. Eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Aufgaben der Zukunft ist es daher, eine stärkere Verzahnung der internationalen Rahmenebene mit der betrieblichen Durchsetzungsebene zu erreichen.