

## **Westeuropäische Gewerkschaften im Umbruch**

---

Dr. Jelle Visser, geb. 1946, studierte Soziologie in Amsterdam und Rom. Er hat als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Amsterdam und Florenz gearbeitet und lehrt jetzt Arbeits- und Organisationssoziologie an der Universität von Amsterdam. Er ist einer der Leiter des internationalen Forschungsprojekts „Die Entwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften nach 1945“ (DUES) an der Universität Mannheim. Außerdem führt er im Auftrag des niederländischen Gewerkschaftsbundes FNV eine Untersuchung über die Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmer in den Niederlanden durch.

Mehr als je zuvor in den vergangenen vier Jahrzehnten ist die Zukunft der Gewerkschaften in den westlichen Industriegesellschaften von Unsicherheit geprägt. Die achtziger Jahre brachten in vielen Ländern einen Rückgang in

der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft. Arbeitslosigkeit ist wieder zu einem dauerhaften Merkmal in den meisten Ländern geworden. Der Widerstand der Arbeitgeber und der meisten Regierungen gegenüber den Gewerkschaften hat in den vergangenen Jahren ebenfalls zugenommen. Viele Beobachter sind sich darüber einig, daß die Schwierigkeiten, denen sich die Gewerkschaften in vielen Ländern aufgrund der wirtschaftlichen Rezession der achtziger Jahre und des Wiedererstarkens des politisch und ökonomischen Konservatismus gegenübersehen, nicht nur als kurzfristige Rückschläge angesehen werden können. Die Herausforderungen für die Gewerkschaftsbewegung im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhundert sind eher dauerhafter und schwerwiegender Natur. Die Antworten und Reaktionen der Gewerkschaften werden kaum erfolgreich sein, wenn sie lediglich eine Fortsetzung bisher angewandeter Politik sind.<sup>1</sup> Probleme wie die De-Industrialisierung, die Reorganisation des Arbeitsprozesses in Verbindung mit neuen Produktionstechniken, die weitergehende Internationalisierung der Produktion und des Handels, die andauernde hohe Arbeitslosigkeit, die Segmentierung der Arbeitsmärkte, die Stagnation der öffentlichen Beschäftigung und die niedrige Qualität öffentlicher Dienstleistungen erfordern neue Handlungs- und Organisationskonzepte.

#### Zur Mitgliederentwicklung westeuropäischer Gewerkschaften

Für die Nachkriegszeit läßt sich ein markanter Unterschied zwischen den Gewerkschaftsbewegungen in Westeuropa und jenen in den Vereinigten Staaten und Japan feststellen. Die nordamerikanischen Gewerkschaften waren stets viel umstrittener; sie wurden und werden von den Arbeitgebern abgelehnt. Sie erhalten weniger Unterstützung und Anerkennung auf politischer Ebene, was sich auch in ihrem Organisationsmuster widerspiegelt. Die Gewerkschaftsbewegungen in Westeuropa zeigen, mit Ausnahme von Portugal, Spanien und Griechenland sowie Frankreich und Italien in den fünfziger Jahren, in den ersten Nachkriegs Jahrzehnten ein stabiles Wachstumsmuster, während der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den USA kontinuierlich gesunken ist: Mitte der siebziger Jahre lag er bereits unter 30 Prozent. Bis 1984 fiel er dann auf 18 Prozent. Dieser Mitgliederschwund wurde als der „anhaltendste und bedeutungsvollste Rückgang, den die U. S.-Gewerkschaften im 20. Jahrhundert erlitten“ bezeichnet.<sup>2</sup> Was ihre Durchsetzungsmacht und ihren Vertretungsanspruch angeht, haben die amerikanischen Gewerkschaften jenen Tiefpunkt erreicht, von dem sie vor dem New Deal 1936 ausgingen.<sup>3</sup> Die japanischen Gewerkschaften wurden schon kurz nach dem

1 Siehe dazu Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), Die Zukunft der Gewerkschaften, Frankfurt/New York 1987, Allan Gladstone u.a. (Hrsg.), Current Issues in Labour Relations - An International Perspective, Berlin/New York 1989, Guido Baghom (Hrsg.), Industrial Relations in Europe in the 1980s, London/Beverly Hills 1989.

2 Leo Troy/Neil Shefflin, Union Sourcebook Membership, Structure, Finance, Directory, IRDIS, West Orange 1985, S. 1.

3 Siehe Richard T. Freeman/James L. Medoff, What Do Unions Do?, New York 1984, Seymour Martin Lipset, North American Labor Movements, A Comparative Perspective, in S. M. Lipset (Hrsg.), Unions in Transition Entering the Second Century, San Francisco 1986, Thomas A. Kochan The Future of Worker Representation An American Perspective, in Labour and Society, Jg 13 (1988).

Zweiten Weltkrieg geschlagen und führen seitdem eine eher zweitrangige Existenz. Der Organisationsgrad, der 1949 mit 55 Prozent einen Höhepunkt erreichte, fiel innerhalb von fünf Jahren auf 35 Prozent, stagnierte dann bis Mitte der siebziger Jahre, um dann weiter bis auf 29 Prozent (1985) zu fallen.<sup>4</sup>

In der Entwicklung der Gewerkschaftsbewegungen und Arbeitsbeziehungen in Westeuropa stellen die achtziger Jahre einen außergewöhnlichen Umbruch dar. Eines der herausragenden Merkmale der westeuropäischen Gewerkschaftsbewegungen in der Nachkriegsgeschichte war ihre im großen und ganzen hohe Stabilität in Verbindung mit kontinuierlichem Mitgliederwachstum, einem stufenweisen Ausbau der gewerkschaftlichen Organisationsstabilität, der Ausdehnung der Tarifverhandlungssysteme und betrieblichen Vertretungen.<sup>5</sup> Vor 1980 gab es nur in Frankreich und Italien länger andauernde, merkliche Mitgliederverluste, und zwar nach dem Scheitern der Koalitionsregierungen unter Einbeziehung der Kommunisten 1948 und dem daraus folgenden Auseinanderbrechen der gewerkschaftlichen Einheitsbewegung. Ansonsten gewannen die Gewerkschaften in den meisten Ländern Jahr für Jahr mehr Mitglieder und der Organisationsgrad schwankte während des größten Teils der fünfziger und sechziger Jahre um einen quasi stationären Trend. Dann folgte in den siebziger Jahren eine Aufwärtsbewegung. Die Wirtschaftsrezession nach dem ersten Ölschock und der Verdoppelung der Arbeitslosenrate nach 1974 schien keinen Einfluß auf die Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften zu haben. Sogar in der Industrie, wo die meisten Arbeitsplätze verloren gingen, gewannen die Mehrzahl der westeuropäischen Gewerkschaften bis 1980 noch zusätzliche Mitglieder und erhöhten ihren Organisationsgrad. Erst nach dem zweiten Ölschock begannen alle Gewerkschaftsbewegungen außerhalb Skandinaviens Mitglieder zu verlieren. Diese Verluste waren größer als in irgendeiner vorhergehenden Nachkriegsperiode.

In Großbritannien, Irland, Italien, Frankreich und den Niederlanden markieren die achtziger Jahre einen Wendepunkt. In Frankreich begann der Mitgliederrückgang bereits 1975: Die französischen Gewerkschaften verloren in diesem Jahr eine Million Mitglieder beziehungsweise ein Viertel ihrer Mitgliedschaft.<sup>6</sup> Der gewerkschaftliche Organisationsgrad sank bis 1985 auf 14 Prozent, nach neueren Schätzungen liegt er sogar unter 10 Prozent.<sup>7</sup> Die niederländischen Gewerkschaften haben heute weniger Mitglieder als je zuvor in

4 Siehe Labor Unions and Labor-Management Relations. Japanese Institute of Labor, Tokyo 1983, H Shimada, Japanese Trade Unionism Postwar evolution and future prospects, in Labour and Society, Jg 13 (1988), S 223

5 Siehe Roger Blanpain (Hrsg.), Comparative Labour Law and Industrial Relations, 2. Aufl. Deventer 1985, Industrial Democracy in Europe, IDE, Oxford 1981. Außerdem George S. Barnes/Robert Pnce, Prof. lies of Union Growth A Comparative Statistical Portrait of Eight Countries, Oxford 1980

6 Falls nicht anders angegeben, beziehen sich alle Mitgliederzahlen und Organisationsgrade auf Jelle Visser European Trade Unions in Figures, Deventer 1989. Dort auch weitere Quellenangaben und Methodenhinweise

7 Pierre Rosanvallon schätzt in seinem neuen Buch (La question syndicale, Paris 1988), daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Frankreich 9 Prozent beträgt, und eine Erhebung (Le Monde, 4. 1. 1989) stellt fest, daß nur 8 Prozent aller Arbeiter in Frankreich zur Zeit Mitglied einer Gewerkschaft sind.

der Nachkriegsgeschichte. Zwischen 1979 und 1986 schrumpfte die Mitgliedschaft um 260 000, also um ein Siebtel der Mitgliedschaft von 1979, so daß der Organisationsgrad um 10 Prozentpunkte auf 25 Prozent sank. Die Gewerkschaftsbewegung in Großbritannien verlor seit 1979 mehr als drei von zwölf Millionen Mitgliedern, der Organisationsgrad fiel von 53 auf 43 Prozent. In Irland scheint der Organisationsgrad von 55 Prozent (1980) auf 49 Prozent (1984) gefallen zu sein.<sup>8</sup> In Italien verloren die drei großen Gewerkschaftsverbände zwischen 1980 und 1985 nur 150 000 Mitglieder (zirka 2 Prozent). Real, das heißt ohne die steigende Zahl von Mitgliedern, die bereits pensioniert sind, beträgt der Verlust eine Million Mitglieder oder 15 Prozent und der Organisationsgrad verringerte sich in der gleichen Periode von 44 auf 36 Prozent.

Im Vergleich zu derartigen Mitgliederverlusten schneiden die Gewerkschaften in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und in Skandinavien um einiges besser ab.<sup>9</sup> Zwar gab es auch in der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre einen Mitgliederschwund, aber die deutschen Gewerkschaften haben die Rezession der achtziger Jahre relativ gut überstanden und nach 1984 wieder Mitglieder zurückgewonnen.<sup>10</sup> Der gewerkschaftliche Organisationsgrad hegt mehr oder weniger stabil bei 34 Prozent. In Österreich gab es weder Gewinne noch Verluste, der Organisationsgrad stabilisierte sich bei 51 Prozent. In der Schweiz haben die Gewerkschaften an Boden verloren, wenn auch nur sehr langsam; der Organisationsgrad liegt nach wie vor bei rund 30 Prozent. Die wirkliche Ausnahme stellen die skandinavischen Gewerkschaften dar - was sie bereits in den dreißiger Jahren waren, als sie als einzige Gewerkschaften Mitgliederwachstum trotz Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit erreichten. In Schweden, Dänemark und Norwegen haben die Gewerkschaften auch in den letzten Jahren ihre Expansion fortsetzen können.

### Nationale Unterschiede

Auch wenn die Gewerkschaften in den Industriegesellschaften ähnlichen Problemen gegenüberstehen, sind doch ihre unterschiedlichen Ausgangspositionen nicht zu übersehen. Der Organisationsgrad variiert innerhalb Westeuropas zwischen weniger als 15 Prozent in Frankreich und mehr als 80 Prozent

<sup>8</sup> Siehe William K Roche/Joe Larragy, *The Trend of Unionization in the Republic, in Industrial Relations in Ireland Contemporary Issues and Developments*, Department of Industrial Relations, UCD, Dublin 1987.

<sup>9</sup> Ob Belgien zu dieser Landergruppe gehört oder zur Gruppe mit sinkenden Organisationsgraden, ist nicht mit Sicherheit zu ermitteln. Einer älteren Studie ist zu entnehmen, daß die belgischen Mitgliederzahlen in den siebziger Jahren weiter stiegen, jedoch einen wachsenden Anteil von Rentnern (bis zu 18 Prozent) und Arbeitslosen (20 Prozent) umfaßten (Armand Spineux, *Forces et Politiques syndicales en Belgique*, Diplomarbeit, Institut des Sciences politiques et sociales, Louvain 1981, S 144) Ohne Rentner hatte der Organisationsgrad 1981 60 bis 65 Prozent betragen, leider gibt es keine aktuelleren Daten (s Albert Martens, *Vakbondsgroei en vakbondsmacht in België*, m *Trjdschnft voor Arbeidsvraagstukken*, Jg. 1, 1985)

<sup>10</sup> Siehe Wolfgang Streeck, *Industrial Relations in West Germany, Agenda for Change*, Discussion paper, Wissenschaftszentrum Berlin 1987, Claus Schnabel, *Trade Union Growth and Decline in the Federal Republic of Germany*, m *Empirical Economics*, Jg 12, 1987, Klaus Armingeon, *Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950-1985*, Frankfurt/New York 1988.

in Schweden (siehe Tabelle 1). Es gibt wohl keinen anderen sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Indikator, der eine derartig extreme Variation zwischen Industriegesellschaften aufweist. Tatsächlich haben die Unterschiede noch zugenommen, da gerade die Länder mit niedrigerem Organisationsniveau in den letzten Jahren die größten Verluste verzeichneten.

**Tabelle 1: Mitgliederzahlen und Organisationsgrade**

	Jahr	Mitglieder	(1)	(2)	(3)
Schweden	1985	3,762	91	81	83
Dänemark	1984	1,986	82	74	76
Norwegen	1985	1,197	73	54	55
Österreich	1985	1,671	58	51	53
Großbritannien	1984	11,086	46	43	47
Italien	1985	8,851	51	36	41
Bundesrepublik	1985	9,443	39	34	38
Schweiz	1985	867	31	29	30
Niederlande	1985	1,538	29	25	29
Frankreich	1985	2,944	–	14	16

Quelle: Jelle Visser, *European Trade Unions in Figures*, Deventer 1989

Mitgliederzahlen in Mill., einschließlich Rentner

Organisationsgrade jeweils in Prozent der abhängig beschäftigten Berufsbevölkerung:

(1) einschließlich Rentner

(2) ohne Rentner

(3) ohne Arbeitslose

Die Gesamtmitgliederzahlen und deren Veränderungen vermögen nur einen ersten Eindruck der allgemeinen Stärke der Gewerkschaften in einem Land zu vermitteln. Die nationalen Gewerkschaftsbewegungen unterscheiden sich auch in der Art und Weise, wie sich die Mitglieder zusammenschließen und wie ihre Interessen vertreten werden. Diese Organisationsmerkmale sind gleichfalls wichtig für das Verständnis der von den Gewerkschaften durchgeführten, unterstützten oder bekämpften Politik.<sup>11</sup> In einer vor kurzem abgeschlossenen Studie<sup>11a</sup> habe ich versucht, den Grad innerer Kohäsion und Hierarchiebildung in nationalen Gewerkschaftsdachverbänden zu messen und zwischen westeuropäischen Ländern Vergleichbarkeit zu erreichen. Hierfür habe ich zwei mehrdimensionale Skalen vertikaler und horizontaler Integration gebildet. Die *horizontale* Dimension umfaßt folgende Aspekte: den Einheitscharakter und die Kooperation zwischen Dachverbänden, die politische Fragmentierung und Rivalität zwischen Einzelgewerkschaften, die Verwirklichung des Einheitsgewerkschaftsprinzips („ein Betrieb - eine Gewerkschaft“), den Vertretungsanspruch von Dachverbänden und den Grad der Konkurrenz zwischen unabhängigen Einzelgewerkschaften. Die *vertikale* Dimension umfaßt folgende Aspekte: das Durchsetzungsvermögen des Dach-

11 Siehe dazu die Argumentation von Wolfgang Streeck, *Industrial Relations in West Germany. A Case Study of the Car Industry*, London 1984.

11a Jelle Visser, *In Search of Inclusive Unionism*, *International Bulletin of Industrial Relations*, Bd. 18, Deventer 1989.

Verbandes gegenüber seinen Mitgliedsverbänden, der Gewerkschaftszentrale gegenüber ihren regionalen beziehungsweise lokalen Untereinheiten oder Sektionen sowie die Verteilung der finanziellen und personellen Ressourcen.

Von den zehn untersuchten Ländern besitzt Schweden, gefolgt von Österreich und Norwegen, das umfassendste Gewerkschaftssystem (siehe Tabelle 2). Wenn auch die dänischen Gewerkschaften insgesamt einen hohen Organisationsgrad erreichen, so handelt es sich dort doch um ein ziemlich fragmentiertes Gewerkschaftssystem mit einem eher eingeschränkten Durchsetzungsvermögen der Gewerkschaftsdachverbände gegenüber ihren Mitgliedsorganisationen. Hier besteht eine gewisse Ähnlichkeit mit dem britischen System, das im Hinblick auf die vertikale Integration am niedrigsten einzuordnen ist.

**Tabelle 2: Organisatorische Merkmale, Repräsentativität und Militanz 1970 – 1985**

Nation	Gewerkschaftssystem			Organ.grad 1970 – 1985	Streiktätigkeit 1972 – 1984
	Horizontale Integration	Vertikale Integration	Gesamt		
Österreich	9.0 ( 1 )	9.5 ( 1 )	9.2 ( 1 )	59 ( 4 )	0.7 ( 2 )
Schweden	6.5 ( 3 )	7.5 ( 3 )	7.0 ( 2 )	75 ( 1 )	14.9 ( 6 )
Norwegen	5.5 ( 4 )	8.0 ( 2 )	6.7 ( 3 )	61 ( 3 )	4.9 ( 5 )
Bundesrepublik	8.0 ( 2 )	5.0 ( 5 )	6.5 ( 4 )	35 ( 7 )	3.7 ( 4 )
Niederlande	4.0 ( 8,5 )	6.5 ( 4 )	5.2 ( 5 )	32 ( 8 )	3.4 ( 3 )
Dänemark	5.0 ( 5,5 )	4.5 ( 6 )	4.7 ( 6 )	72 ( 2 )	20.1 ( 8 )
Italien	4.5 ( 7 )	3.5 ( 7 )	4.0 ( 7 )	40 ( 6 )	105.7 ( 10 )
Schweiz	4.0 ( 8,5 )	2.5 ( 8 )	3.2 ( 8 )	31 ( 9 )	0.4 ( 1 )
Großbritannien	5.0 ( 5,5 )	0.5 ( 9 )	2.7 ( 9 )	50 ( 5 )	49.4 ( 9 )
Frankreich	1.5 ( 10 )	1.0 ( 10 )	1.2 ( 10 )	19 ( 10 )	16.6 ( 7 )

Quelle: Jelle Visser, *In Search of Inclusive Unionism*, Deventer 1989

Die Streiktätigkeit ist gemessen als Durchschnitt der jährlich verlorenen Arbeitstage auf 10000 Arbeitnehmer. Der durchschnittliche Organisationsgrad ist in Prozenten der abhängigen Berufsbevölkerung einschließlich Arbeitslose (ohne Rentner) berechnet  
In Klammern: Rangordnung

Die Schweiz und Frankreich bilden die Gegenpole zu Schweden, Norwegen und Österreich: In beiden Ländern sind die Gewerkschaftsbewegungen fragmentiert; die Gewerkschaftszentralen haben wenig Möglichkeiten, sich gegenüber den Fachgruppen oder regionalen Untereinheiten durchzusetzen und der Organisationsgrad ist niedrig. Die deutschen und niederländischen Gewerkschaftssysteme sind in verschiedener Hinsicht den umfassenden und autoritativen Systemen in Schweden und Österreich ähnlich, allerdings ist ihr Organisationsgrad merklich niedriger. Das niederländische System ist fragmentierter als das deutsche, und der Organisationsgrad sinkt rapide. Wenn auch die niederländische Gewerkschaftsbewegung noch immer sehr zentralisiert ist, so gleicht sie sich doch der schweizerischen mehr und mehr an. Die italienische Gewerkschaftsbewegung, obwohl gespalten und mit weniger Ressourcen ausgestattet, hat sich in den vergangenen fünfzehn Jahren eher dem deutschen als dem französischen System angenähert.

Es ist nicht erstaunlich, daß umfassende Einheitsgewerkschaftssysteme erfolgreicher als andere gegen Mitgliederschwund angekämpft haben. Die Gewerkschaften in Schweden, Norwegen, Österreich und in der Bundesrepublik waren in der Lage, nationale und branchenweite Tarif Verhandlungen zu verteidigen. Die Gewerkschaften in Frankreich andererseits waren bereits vor der gegenwärtigen Rezession schwach, das Kollektivverhandlungssystem dort war nie institutionalisiert und umfaßte kaum ganze Branchen. In einigen Branchen und Betrieben, in denen die niederländischen Gewerkschaften repräsentativ sind, aber nur wenig Mobilisierungsfähigkeit besitzen, haben die Arbeitgeber neuerdings in Frage gestellt, ob es noch sinnvoll sei, Tarifverträge mit Gewerkschaften abzuschließen. Es gibt sogar einige Fälle, in denen die Vorkriegspraxis eigener Werkvereine und betrieblicher Vertragspartner wieder aufgenommen worden ist. Die nationalen Gewerkschaftssysteme wie auch die Arbeitgeberorganisationen in Westeuropa unterscheiden sich seit eh und je bezüglich ihrer lohnpolitischen Disziplin.<sup>12</sup> So wäre etwa der britische Gewerkschaftsbund TUC nie zu jener „antizyklischen Lohnpolitik“ fähig gewesen, die der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) zugunsten seiner Mitglieder betrieben hat. Während die Mäßigung in Lohnforderungen über lange Zeit in Schweden, der Bundesrepublik und in den Niederlanden eine tarifpolitische Option war, findet sie sich in Frankreich oder Großbritannien kaum.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist nicht mit Gewerkschaftsmacht gleichzusetzen, und Gewerkschaftsmacht ist nicht gleichbedeutend mit Militanz oder Streikbereitschaft. Es besteht nirgendwo eine Korrelation zwischen dem Organisationsgrad und dem Militanzniveau (gemessen als durchschnittlich verlorene Arbeitstage per 1 000 Arbeitnehmer). Die Art und Weise, in der Gewerkschaften sich organisieren und sich in starken, repräsentativen Gewerkschaftsbünden zusammenschließen, läßt hingegen Voraussagen zum Streikverhalten und zur Arbeitnehmersolidarität zu. Zwischen dem von mir entwickelten Integrationsindex und dem Streikvolumen zwischen 1972 und 1984 besteht eine negative Beziehung ( $r = - 47$ ): Das heißt, daß besonders repräsentative, einheitsbetonte, konzentrierte, gut finanzierte und zentralisierte Gewerkschaftsbewegungen geringere Streikbereitschaft zeigen, als man aufgrund ihrer Mitgliederstärke erwarten würde. Dieses Ergebnis bestätigt die Hypothese, daß konzentrierte Gewerkschaftsorganisationen gegensätzliche Forderungen und Einflüsse internalisieren, bevor sie sie weitergeben.<sup>13</sup> Nach Mancur Olson neigen solche Organisationen zu einer Mischung von Verteilungs- und Produktionszielen, während kleine und eng definierte Gewerkschaften sich eher als „Vertretungskonkordien“ verhalten.<sup>14</sup> Danach wird das Streikmittel seltener eingesetzt, aber wenn es gebraucht wird, ist die Streikbeteiligung hoch. Das charakteristische Streikmuster in Ländern mit um-

---

12 Siehe Robert J Flanagan/David W Soskice/Lloyd Ulman, *Unionism, economic stabilisation and income policies European experience*, Brookings Institute, Washington D C 1984.

13 Siehe Philip C Schmitter, *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in S. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge 1981

14 Siehe Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven/London 1982.

fassenden Gewerkschaftssystemen zeichnet sich also durch eine geringe Streikaktivität aus - allerdings mit gelegentlichen Spitzenwerten bei der Anzahl der verlorenen Arbeitstage als Folge einzelner großer Streiks.

### Struktureller Wandel und Zusammensetzung der Gewerkschaftsbewegungen

Ein häufig erörterter Aspekt des Beschäftigungswandels besteht darin, daß Gewerkschaften mehr und mehr vor der Aufgabe stehen, Mitglieder in neuen, wachsenden Sektoren zu rekrutieren, vor allem in den Bereichen des Einzel- und Großhandels, der Banken und Versicherungen, anderer Wirtschaftsdienste und der freien Berufe. Bisher hat ein großer Teil der Angestellten im privaten Dienstleistungsbereich seine Distanz zu den Gewerkschaften bewahrt (siehe dazu Tabelle 3). In der Mitte der achtziger Jahre betrug der Organisationsgrad im Handel und Finanzsektor in den Niederlanden und Frankreich weniger als 10 Prozent, etwa 15 Prozent in der Bundesrepublik und der Schweiz. In Großbritannien lag er etwas darüber, während er in Norwegen immerhin 30 und in Österreich 40 Prozent ausmachte. Auch in diesem Bereich sind die schwedischen und dänischen Gewerkschaften Vorreiter: In beiden Ländern ist eine deutliche Mehrheit aller Angestellten in Handel, Banken und Versicherungen gewerkschaftlich organisiert.<sup>148</sup>

Tabelle 3: **Strukturdaten gewerkschaftlicher Organisation**  
(Organisationsgrade in %)

Nation	Jahr	Frauen Männer		Arb	Angest	Priv	Offentl	Dienstleistung		
								Industrie	Handel	Andere
Schweden	1985	82	80	92	71	77	87	100	58	76
Danemark	1984	78	85	87	79	81	82	100	60	74
Norwegen	1985	–	–	61	62	50	95	78	31	69
Osterreich	1985	44	67	65	51	52	71	64	40	51
Großbritannien	1979	40	63	63	44	44	82	66	23	49
Italien	1985	–	–	–	–	39	49	45	18	29
Bundesrepublik	1985	23	41	40	28	28	58	44	16	25
Schweiz	1985	–	–	37	28	25	61	39	14	21
Niederlande	1985	13	31	28	25	17	46	35	9	31
Frankreich	1975	–	–	21	22	13	42	23	–	–

Quelle: Jelle Visser, *European Trade Unions in Figures*, Deventer 1989

Industrie einschließlich Bergbau, Baugewerbe und Gas, Wasser- und Elektrizitätsbetriebe

Kommerzielle Dienste umfassen Handel, Banken und Versicherungen

Andere Dienstleistungen umfassen soziale Dienste, öffentliche Verwaltung, andere private Dienstleistungen und Gastgewerbe

Die Organisationsgrade in Danemark, Norwegen, Österreich und Großbritannien sind zu hoch angesetzt, weil dort die Rentner in die Mitgliedschaft eingerechnet wurden

14a Für die langfristigen Trends vgl. Bernhard O. Ebbinghaus, *The Unionization of White-Collar Employees*, DUES Projekt, Mannheim 1988.

Der Beschäftigungszuwachs in den anderen Dienstleistungsbereichen (den kommunalen, sozialen und Haushaltsdienstleistungen) seit den frühen sechziger Jahren, der mit der Ausdehnung des öffentlichen Sektors zusammenhängt, konnte gewerkschaftlich besser erfaßt werden. Die Organisationsraten in diesem Bereich schwanken heute zwischen 20 bis 30 Prozent (Frankreich, Schweiz, Bundesrepublik, Italien, Niederlande), über 40 bis 50 Prozent (Großbritannien und Österreich), 70 Prozent und mehr (Dänemark, Schweden, Norwegen). Hier bestehen jedoch ausgeprägte Unterschiede zwischen privatwirtschaftlich und öffentlich Beschäftigten: 31 gegenüber 58 Prozent in Österreich, 29 gegenüber 90 Prozent in Schweden, 16 gegenüber 84 Prozent in Norwegen, 11 gegenüber 78 Prozent in Großbritannien, 8 gegenüber 44 Prozent in den Niederlanden und 5 gegenüber 59 Prozent in der Schweiz.<sup>15</sup>

Zu der Schwierigkeit, neue Dienstleistungssektoren organisatorisch zu erfassen, kommt noch hinzu, daß die Arbeitnehmer durch „Privatisierungen“ zunehmend den Arbeitsmarkt Kräften ausgesetzt sind. Andere Hindernisse stellen die Ausdehnung der befristeten Arbeitsverträge, die Zunahme des Subunternehmertums und, in den meisten Ländern, das Schrumpfen der Betriebseinheiten dar.

Nach meinen eigenen Schätzungen<sup>16</sup> hat bis in die sechziger Jahre hinein der sektorale Beschäftigungswandel im großen und ganzen noch zur besseren gewerkschaftlichen Organisation beigetragen. Das änderte sich in der Mitte der sechziger Jahre, als der Beschäftigungsstand im Agrarsektor sein heutiges Niveau und derjenige im Produktionssektor seinen Höchststand erreichte. In den siebziger und achtziger Jahren hat der Strukturwandel (Abnahme der Industriebeschäftigten und Ausdehnung des Dienstleistungsbereiches) dann einen Hemmschuh für die gewerkschaftliche Organisationsentwicklung gebildet. Hingegen hat die Ausdehnung des öffentlichen Beschäftigungssektors den Gewerkschaften neue Mitglieder gebracht. Der beschäftigungsstrukturelle Wandel kann jedoch nur einen Teil der vergangenen und gegenwärtigen Entwicklungen im Mitgliederwachstum erklären. Es ist der These zuzustimmen, daß der beschäftigungsstrukturelle Wandel nur die Hälfte des langfristigen Mitgliederrückgangs in den Vereinigten Staaten plausibel machen kann. In Kanada nämlich haben ähnliche Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur nicht zu einem Rückgang des Organisationsgrades geführt.<sup>17</sup> Keinesfalls sollte die Bedeutung von Strategieentscheidungen der Gewerkschaftsführungen hinsichtlich der Mitgliederwerbung unterschätzt werden.

Der Wandel in der Berufs- und Branchenstruktur hat jedenfalls den Schwerpunkt der Gewerkschaftspolitik verschoben. 1950 waren noch 70 bis 80 Prozent aller Gewerkschaftsmitglieder Arbeiter, zwei Jahrzehnte später war ihr

15 Die Werte für Großbritannien und Norwegen beziehen sich auf 1979 und 1980, alle übrigen auf 1985.

16 Jelle Visser, Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften. Trends und Konjunktoren 1920-1983, in: Journal für Sozialforschung, Jg. 26, 1986.

17 Siehe dazu Thomas Kochan/Robert McKersie/Peter Capelli, Strategie Choice and Industrial Relations Theory, in: Industrial Relations, Jg. 23, 1984.

Anteil auf 60 bis 65 Prozent gefallen. In den dänischen, norwegischen und niederländischen Gewerkschaftsbewegungen übt schon die Hälfte aller Gewerkschaftsmitglieder einen nicht-manuellen Beruf aus. Bis Anfang der siebziger Jahre hielten die Gewerkschaften im Industriesektor eine klare Mehrheit in allen bedeutenden Gewerkschaftsdachverbänden, mit der bezeichnenden Ausnahme von Frankreich.<sup>18</sup> Sie haben diese dominierende Rolle inzwischen vielfach an Gewerkschaften im öffentlichen Dienst abgeben müssen. Nur in der Schweiz und in der Bundesrepublik stellen die Gewerkschaften im produktiven Sektor noch über die Hälfte aller gewerkschaftlich Organisierten. Alles in allem ist ein Drittel aller Gewerkschaftsmitglieder heute im öffentlichen Bereich beschäftigt, etwas mehr in Frankreich (über 50 Prozent), in Norwegen (48 Prozent), in den Niederlanden (über 40 Prozent), in Großbritannien (40 Prozent), Schweden (36 Prozent) und Österreich (35 Prozent), gefolgt von Dänemark (32 Prozent), der Bundesrepublik (29 Prozent), der Schweiz (26 Prozent) und Italien (20 Prozent).<sup>19</sup> Zählt man die Mitglieder hinzu, die bereits aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind und von Renten, Pensionen und Sozialunterstützung leben (ein beträchtlicher Mitgliederanteil in Italien, Schweden, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, der Bundesrepublik und wahrscheinlich auch Dänemark), dann wird der Stellenwert des öffentlichen Sektors für die gegenwärtige Gewerkschaftsbewegung offensichtlich.

Als Folge davon hat die traditionelle Führungsrolle der Metallarbeiter- und anderer großer Industriegewerkschaften an prägender Kraft in Tarifverhandlungen verloren. Viele Gewerkschaftsbünde haben deshalb größere Schwierigkeiten innerhalb der eigenen Reihen, wenn es darum geht, auf nationaler politischer Ebene zu verhandeln oder Leitlinien für zentrale Tarifverhandlungen zu formulieren. Lohnabschlüsse in solchen führenden Wirtschaftsbranchen, die der Auslandskonkurrenz ausgesetzt sind, können kaum Vorbild für Lohnabschlüsse in anderen Branchen sein. Bereits in den sechziger Jahren haben Arbeitsniederlegungen im öffentlichen Bereich (Schweden, Großbritannien) Aufmerksamkeit hervorgerufen. Dabei hat der öffentliche Sektor an eigenem Gewicht und an Profil gewonnen. In den siebziger Jahren wurden fast alle Länder von dieser Welle ergriffen und, abweichend vom Trend im privaten Bereich, setzte sich diese Entwicklung trotz Rezession in die achtziger Jahre fort.

#### Die schwierigen Aufgaben der Zukunft

Es stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen Turbulenzen in der gewerkschaftlichen Organisation hauptsächlich auf die gegenwärtige Rezession zurückzuführen sind und dieser Trend insofern unter verbesserten wirtschaft-

<sup>18</sup> Siehe Michel Crozier, White-collar unions: the case of France, in: A. Sturmthal (Hrsg.), White Collar Trade Unions. Contemporary Developments in Industrialized Societies, Urbana 1966.

<sup>19</sup> Die Zahlen für Italien verstehen sich ohne die Gewerkschaften außerhalb der drei großen Bünde, die des öffentlichen Bereichs schließen die nationalisierten und subventionierten Industriezweige nicht ein. Unabhängige Gewerkschaften (z. B. die Cobas) sind fast ausschließlich im öffentlichen oder halb-öffentlichen Sektor (z. B. Transport) zu finden.

lichen Bedingungen rückgängig zu machen ist. Anders ausgedrückt: Hat die Rezession der achtziger Jahre einen langfristigen Wandlungsprozeß ans Tageslicht gebracht? Auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort. Die Rezession, insbesondere die Arbeitslosigkeit, erklärt einige der erwähnten Entwicklungen. Bereits früher wurde der zyklische Charakter des Mitgliederwachstums aufgezeigt<sup>20</sup>, so daß man die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lage durch einen Wirtschaftsaufschwung haben könnte. Die Tatsache aber, daß sich der Mitgliederrückgang seit Mitte der achtziger Jahre bei gleichzeitig steigender Nachfrage und steigenden Löhnen in Ländern wie Großbritannien und Frankreich, den Vereinigten Staaten und Japan fortsetzt, vermittelt eine weniger optimistische Perspektive.

Es ist davon auszugehen, daß die hohe Arbeitslosigkeit in naher Zukunft anhält. Diese inzwischen chronische Arbeitslosigkeit stellt die westeuropäischen Gewerkschaften vor eine Reihe von Problemen. Aus historischen und politischen Gründen sind sie angetreten, im Namen der gesamten Arbeitnehmerschaft zu sprechen und zu handeln, das heißt also auch unter Einschluß derjenigen, die aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden sind oder die den Eintritt in den Arbeitsmarkt noch suchen. Wenn Gewerkschaften aber Schutzmaßnahmen verteidigen oder ausdehnen, die die Dynamik des Arbeitsmarkts einschränken ohne gleichzeitig die Alternative der Beschäftigungsausweitung sicherzustellen, dann können sie sich kaum des Vorwurfs einer Mitverantwortung an der weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes erwehren. Die Kampagne zur Arbeitszeitverkürzung ist der Versuch, diesem Dilemma zu begegnen. Aus mancherlei Gründen sind die Möglichkeiten zu einer Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems jedoch sehr eingeschränkt.<sup>21</sup> Hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt ruft Reaktionen der Regierung, der Arbeitgeber sowie von Arbeitssuchenden selbst hervor, die den nicht-kollektiv organisierten und nicht-tarifrechtlich geregelten Wirtschaftsbereich ausgedehnt sehen wollen. Wenn der Arbeitsmarkt also beim bestehenden Niveau von Entlohnung und sozialer Sicherheit nicht in der Lage ist, in ausreichendem Maß Arbeitssuchende aufzunehmen, wird es immer Druck in Richtung Flexibilität und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (Kündigungsregelungen, flexible Arbeitszeit, Überstunden, Minimallohn, soziale Sicherheit und so weiter) geben.

Vollbeschäftigung ist als Politikziel inzwischen in den Hintergrund getreten.<sup>22</sup> Nur in wenigen Ländern (Schweden, Norwegen und Österreich) ist der Nachkriegskonsens zur Vollbeschäftigung noch wirksam. Die Einkommenspolitik hat gegen Ende der siebziger Jahre in Europa offenbar viel an öffentlicher Unterstützung und politischer Anziehungskraft verloren, wäh-

---

20 Beispielsweise von George S. Bain/Farouk Elsheikh, *Union Growth and the Business Cycle: An Econometric Analysis*, Oxford 1976 für Großbritannien und von Schnabel, *Trade Unions Growth*, für die Bundesrepublik

21 Siehe Gladstone u a, *Current Issues*.

22 Siehe dazu z B Derek H. Aldcroft, *Full Employment The Elusive Goal*, Bnghton 1984 Außerdem Fritz W. Scharpf, *Arbeitslosigkeit oder was sonst*, in *Journal für Sozialforschung*, Jg. 22, 1982 und ders. *Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise*, in *Leviathan*, Jg 13, 1985.

rend das politische Ansehen des Monetarismus wuchs.<sup>23</sup> Damit einher gingen zunehmende Toleranz oder Resignation gegenüber der Arbeitslosigkeit. Die Einkommenspolitik war in den letzten Jahren wenig erfolgreich, die Gewerkschaften konnten kaum reale (statt nomineller) Einkommenszuwächse erzielen. Die Folge war, daß Arbeitslosigkeit wieder „reprivatisiert“ wurde, das heißt, daß sie weniger Aufgabe der Regierung und der zentralen Entscheidungsinstanzen war und somit deren Handeln auch nicht begrenzte.

Es ist leicht festzustellen, daß die Macht- und Interessenstruktur bei Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden einer zentralen und „solidarischen“ Lohn- und Beschäftigungspolitik entgegenläuft. Von der Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegungen als Folge des beruflichen und sektoralen Strukturwandels war schon die Rede. Die aktuellen Dezentralisierungsbemühungen, besonders auf Arbeitgeberseite, sind nicht nur ein Versuch, die gegenwärtige Schwäche der Gewerkschaften auszunutzen. Diese Dezentralisierungsbemühungen sind auch eine Antwort auf den langfristigen Wandel von Arbeitsmarkt und Produktionsweise, dem weltweit alle industriellen Marktwirtschaften ausgesetzt sind. Sie werden wahrscheinlich die Bedeutung der flexiblen Spezialisierung und von unternehmensgemäßen Arbeitsbedingungen erhöhen.<sup>24</sup> Die Unternehmen scheinen die Rezession zum Anlaß genommen zu haben, ihre Abhängigkeit von ungelerten und angelernten Arbeitern zu reduzieren; gleichzeitig haben sie die Bindungen zu den Facharbeitern verstärkt, wobei die Einführung neuer Automationstechniken diese Tendenz unterstützt.<sup>25</sup>

Die Produktionskrise hat die Arbeitgeber dazu gezwungen, sich stärker auf ihre eigenen Ressourcen zu verlassen und die Kontrolle über die Nutzung der Arbeitskraft zu verstärken. Dort wo Arbeitgeber versuchen, Arbeitsproduktivität und Arbeitnehmerengagement durch Arbeitsplatzsicherheit, Gewinnbeteiligungsmodelle und verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten zu steigern, müssen die Gewerkschaften mit stärker individualistisch eingestellten und sogar unternehmensorientierten potentiellen Mitgliedern rechnen.<sup>26</sup> Das heißt nicht notwendigerweise, daß es sich auch um zufriedenerere oder weniger militante Arbeitnehmer handeln muß, aber die Ziele, für die solche Arbeitnehmer in Betrieben, die für die gesamtgewerkschaftliche Mobilisierung wichtig sind, zu kämpfen bereit wären, dürften eng begrenzt sein.

Unter den gegebenen Bedingungen ziehen wahrscheinlich die Arbeitgeber den größten Nutzen aus der Dezentralisierung, jedoch können auch Facharbeiter in konkurrenzfähigen Unternehmen Vorteile genießen. Die Fähigkeit von Gewerkschaften, allgemeine (Um-)Verteilungsziele zu verteidigen,

23 So Flanagan/Soskice/Ulman, *Unionism*, S 688

24 Siehe Michael J. Piore/Charles Säbel, *The Second Industrial Divide Possibilities for Prosperity*, New York 1984, Arndt Sorge/Wolfgang Streeck, *Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective*, Discussion paper, Wissenschaftszentrum Berlin 1987.

25 Siehe Horst Kern/Michael Schumann, *Das Ende der Arbeitsteilung*, München 1986.

26 Siehe William Brown, *The Changing Role of Trade Unions in the Management of Labour*, in *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 24, 1986.

wird geschmälert, nicht etwa weil Facharbeiter und Gewerkschaftsvertreter vor Ort friedfertiger würden, sondern weil sie ihre Interessen eher mit dem Erfolg des Unternehmens und weniger mit der schlecht organisierten Außenwelt identifizieren. Im britischen System der Arbeitsbeziehungen hat das bereits zu einer offensichtlichen Mitgliederkrise geführt, weil militante Gewerkschaftsführer sich von Arbeitern, die um ihren Arbeitsplatz kämpfen, verlassen fanden.<sup>27</sup> Aber auch anderswo geraten die herkömmlichen Strukturen der Industriegewerkschaften und der überbetrieblichen Tarif Verhandlungen unter Druck.<sup>28</sup> Die zentralisierten Gewerkschaftssysteme werden gezwungen, neue Organisationsstrukturen zu entwickeln, um ihre Mitglieder und die Betriebsratsmitglieder in Verhandlungen auf Betriebsebene einzubinden.

Die „Wiedergeburt“ von Kleinbetrieben vergrößert das gewerkschaftliche Organisationsproblem. Kleine Firmen werden als neuer Ausweg aus der Arbeitslosigkeit gepriesen, weil sie weniger eingeschränkt von starren Arbeits- und Kapitalstrukturen seien. In dieser Tendenz liegt eine erhebliche Herausforderung für die Gewerkschaften<sup>29</sup>, weil die Arbeitsbeziehungen in klembetrieblichen Branchen viel weniger gut ausgebildet sind: Gewerkschaften und Betriebsräte haben sich noch wenig durchgesetzt, Rechte der Arbeitnehmer werden weniger genutzt, die Streikaktivität ist geringer, das Lohnniveau ist niedriger, es gibt weniger zusätzliche Vergünstigungen, die Arbeitnehmer arbeiten in der Regel länger - manchmal sind sogar exzessive Überstunden gängig, die Arbeitsplatzsicherheit und die Sicherheit am Arbeitsplatz sind oft schlechter geregelt, und schließlich zeigen Fallstudien, daß Berufsunfälle und -krankheiten in Kleinbetrieben häufiger vorkommen. Das soll natürlich nicht heißen, daß es nicht auch handwerkliche Betriebe gibt, in denen Qualitätsarbeit und gute Arbeitsbeziehungen anzutreffen sind.

In den einzelnen westeuropäischen Ländern sind die Unterschiede zwischen den Mittel- bis Großbetrieben und den Kleinbetrieben groß. Wo ziemlich zentrale Tarifverhandlungssysteme existieren, wie in Schweden, Norwegen, Österreich und der Bundesrepublik, und die nichtlohnbezogenen Vergünstigungen (Sondervergünstigungen, Sozialabgaben, Arbeitslosigkeits- und Krankenversicherung, aber auch Lehrlingsausbildung und Fortbildungsregelungen) auf gesetzlichem oder allgemeinverbindlichem tarifvertraglichen Wege geregelt sind, haben Minimalkostenstrategien kaum Erfolg. Von unterschiedlichen Absatzmarktzwängen abgesehen, wenden Kleinbetriebe und neue Unternehmen ebenso wie etablierte Großbetriebe dasselbe Entlohnungssystem an. In einem solchen System können Arbeitgeber durch die Verlegung von Produktion oder Arbeitsplätzen wenig gewinnen. Wo dagegen dezentrale Regulierungssysteme mit ausgeprägter Lohndifferenzierung zwi-

---

<sup>27</sup> Siehe Streeck, Case Study.

<sup>28</sup> Siehe Müller-Jentsch, Zukunft.

<sup>29</sup> Siehe dazu Werner Sengenberger/Gary Loveman, Small Units of Employment: A Synthesis Report on Industrial Reorganization in Industrialized Countries, ILO/International Institute for Labour Studies, Geneva 1987.

schen Unternehmen (nach Firmengröße, Region, Branche oder Beruf) existieren, findet sich auch eine weitaus größere Kluft zwischen den gewerkschaftlich organisierten und den nicht-organisierten Wirtschaftsbereichen, wie beispielsweise in Japan, den USA, Italien, Frankreich und Großbritannien. Das ermöglicht es den gewerkschaftlich nicht-organisierten und kleinbetrieblichen Bereichen, aufgrund niedrigerer Lohn- wie Kapitalkosten konkurrenzfähig zu sein. Unter solchen Umständen ziehen die Großbetriebe typischerweise die qualifiziertesten Arbeitskräfte an, und den Kleinbetrieben bleiben die schlechter qualifizierten. Jene Arbeitnehmer, die eine stabile Beschäftigung in einem Großbetrieb gefunden haben, machen gute Gründe für einen Arbeitsplatzanspruch geltend und tragen somit zur Erstarrung des Arbeitsmarktes bei.

Eine weitere Besorgnis der Gewerkschaftsbewegungen im ausgehenden 20. Jahrhundert resultiert aus der Ungewißheit über die zukünftige Entwicklung des Sozialstaates. Die Krise der öffentlichen Finanzen, die auf die schnelle Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung und Sozialtransfersysteme folgte, schränkt den Spielraum für eine weitere Ausdehnung des Sozialstaates und der öffentlichen Beschäftigung ein. In einigen Ländern ist die öffentliche Beschäftigung auf dem jetzigen Niveau eingefroren oder nimmt sogar ab. Manche Regierungen versuchen, öffentliche Unternehmungen in die Marktwirtschaft zurückzuführen. Auch das kann zu einer Einschränkung des gewerkschaftlichen Wachstumspotentials führen.

Abschließend sei noch auf eine Herausforderung verwiesen, die aus stärker werdenden Marktorientierungen in öffentlichen Dienstleistungsbereichen hervorgeht. Dort basierten Lohnverhandlungen traditionell auf Dienstrang und Dienstalter, während markt- und produktivitätsbezogene Entlohnungsprinzipien eine geringere Rolle spielten. Statt dessen wurde bei Einstufung und Beförderung auf Bildungsabschlüsse, Karrieren und gewerkschaftliche Empfehlungen geachtet. Derartige Führungsstile und Entlohnungssysteme geraten mehr und mehr in die Kritik, in die auch die Haltung der Gewerkschaften einbezogen wird. Auf diesem Gebiet mehr als auf jedem anderen zeigt sich, daß die Gewerkschaften verletzlich sind und daß defensives Gewerkschaftshandeln, das zum Beispiel Qualität oder Angebot an Dienstleistungen einschränkt, schnell mit dem Nachfrageverhalten der Konsumenten oder sogar mit den Zielen der Gewerkschaftsbewegung selbst in Konflikt gerät.