
Bericht

Kirsten R. Wever: Institutionen und Selbstverständnis der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung - Eindrücke einer deutsch-amerikanischen Beobachterin*

Dr. Kirsten Wever, geb. 1958 in Marburg, studierte in Berkeley, Harvard und am Massachusetts Institute of Technology. Von 1986 bis 1988 arbeitete sie beim Gewerkschaftsdachverband AFL/CIO in Washington. Zur Zeit ist sie Assistent Professor of Management an der Northeastern University in Boston/Mass.

Es ist offensichtlich, daß wir in einer Zeit erheblicher nationaler und internationaler, sozialer, politischer, institutioneller und wirtschaftlicher Umwälzungen leben, von denen auch die Gewerkschaftsbewegungen unmittelbar betroffen sind. Allerdings zeigen sich nur wenige Gewerkschaften in der Lage, auf diese Entwicklungen strategisch zu reagieren: mit neuen Formen der Interessenvertretung für unterschiedliche Arbeitnehmergruppen; mit neuen Methoden, diese Gruppen gewerkschaftlich zu organisieren, mit einer angemessenen Definition der konkreten Rolle der Arbeitnehmervertretung unter diesen neuen Umständen. In der Bundesrepublik haben die Gewerkschaften es (noch?) gut und verfügen (noch?) über die finanziellen, politischen und institutionellen Ressourcen, die eine effektive und zukunftsbezogene Politik ermöglichen. In den Vereinigten Staaten sieht es schon seit einigen Jahren (genau genommen seit einigen Jahrzehnten) erheblich schlechter aus.

Gerade in einem solch bedeutenden historischen Moment ist es für die Gewerkschaften der Bundesrepublik besonders wichtig mitgestalten zu können. Voraussetzung dafür ist, daß sie ihre strukturellen und strategischen Stärken und Schwächen realistisch einschätzen. Aus der Sicht eines ausländischen Beobachters ist es ein wenig beunruhigend, daß in der Bundesrepublik Position, Legitimität und institutionelle Basis der Gewerkschaft vielfach als geradezu „natürlich“, auf jeden Fall aber als äußerst stabil und dauerhaft betrachtet werden, und daß Dynamiken und Dimensionen der Krise etwa der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung weitgehend unbekannt

* Mein besonderer Dank geht an Matthias Knuth und Dietmar Harhoff, die mir geholfen haben, diese Gedanken für eine deutsche Leserschaft zu organisieren.

sind.¹ Von einigen Aspekten dieser Konstellation, die dem Kenner womöglich banal oder selbstverständlich vorkommen, soll hier die Rede sein.²

Inzwischen ist allgemein anerkannt, daß die Bundesrepublik sich von anderen marktwirtschaftlichen „Modellen“ deutlich unterscheidet. Die Westdeutschen sind stolz darauf, daß ihre „Soziale Marktwirtschaft“ größere Chancengleichheit bietet als etwa die Marktwirtschaften Englands oder der USA. Vielleicht ist es nützlich daran zu erinnern, daß jedes Wirtschaftssystem letztendlich nur eine Konstruktion darstellt, die auf einem gesellschaftlichen Konsens basiert. Zwar haben die bundesdeutschen Gewerkschaften zweifellos beträchtlichen Einfluß auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihres Landes ausüben können, ihre Handlungsmöglichkeiten sind jedoch von politischen Kompromissen abhängig, deren dynamischer Charakter immer wieder neue soziale und politische Übereinkommen erfordert.³ Mit der baldigen Vereinigung der beiden deutschen Staaten werden neue und möglicherweise unbekannte (und unbequeme?) soziale und politische Lagen auftreten. Zwischen der Euphorie der „Wirtschaftswelt“ über den „Sieg“ des kapitalistischen Marktwirtschaftsmodells und den unvorhersehbaren Reaktionen der (jetzt noch) DDR-Bürger werden die Gewerkschaften die neue soziale und wirtschaftliche Rolle der Arbeitnehmervertretungen zu artikulieren haben und neue Methoden der Interessenvertretung entwickeln müssen. Sie sind also mit neuen politischen und strategischen Herausforderungen konfrontiert. Ist das eine historische Gelegenheit, wieder einmal einen wirtschafts- und sozialpolitischen Konsens und entsprechende Institutionen zu schaffen? Jedenfalls scheint die bundesdeutsche Gewerkschaftsbewegung stark genug zu sein, die institutionellen und ideologischen Verhältnisse der neunziger Jahre (und des 21. Jahrhunderts) zumindest teilweise mitzugestalten und mitzubestimmen. Allerdings müssen die deutschen Gewerkschaften, wenn der Vorbildcharakter des deutschen Modells auch langfristig erhalten bleiben soll, ein klares Verständnis anderer Arbeiterbewegungen gewinnen. Sie müssen sich insbesondere den Niedergang der amerikanischen Gewerkschaften und des Systems der industriellen Beziehungen in den USA vor Augen führen - das vor einigen Jahrzehnten den Unternehmern noch wichtige Vorteile im internationalen Wettbewerb bieten konnte. Dieser Niedergang wurde nämlich durch politische und institutionelle Änderungen verursacht, die der aktuellen deutschen politischen und institutionellen Dynamik in mancher Hinsicht ähnlich sind.

Das amerikanische System der industriellen Beziehungen

In den ersten 20 bis 25 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg bestand zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern in den USA eine Art der Übereinstimmung, von der beide Seiten profitieren konnten. Die Gewerkschaften waren von den Arbeitgebern (verhältnismäßig) anerkannt und konnten relativ ungestört neue Mitglieder gewinnen.⁴ Weil sie interne Arbeitsmärkte streng nach dem Senioritätsprinzip kontrollierten, konnten sie den Mitgliedern nämlich durchaus Aufstiegschancen und mit der Zeit zunehmende Beschäftigungssicherheit bieten. Auf diese Weise haben sie für die

1 Aus stilistischen Gründen benutze ich den Begriff „amerikanisch“ anstatt „US-amerikanisch“. Meine Bemerkungen über „amerikanische“ Verhältnisse beziehen sich aber ausschließlich auf die Vereinigten Staaten.
 2 Die Grundeinsicht eines amerikanischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlers ist dabei stark von der dramatischen Abschwächung des Organisationsgrades in den USA geprägt. Im privaten Sektor waren in den späten fünfziger Jahren noch ca. 33 % organisiert, heute sind es nur noch knapp 12 %, der Organisationsgrad insgesamt—inklusiv off. öffentlicher Sektor—liegt heute bei etwa 16 %.
 3 Kathleen Thelen, *The Politics of Adjustment, West German Unions in Transition*, Dissertation, Department of Political Science, University of California at Berkeley, 1989; Peter Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany*, Philadelphia (Temple University Press) 1987.
 4 Ein großer Teil des Streits zwischen Gewerkschaften und Unternehmern findet in den USA im Rahmen der Gewerkschaftsorganisationswahlen statt. Um Mitglieder organisieren zu können, müssen die Gewerkschaften in einem Betrieb mittels Wahl über 50 % der Arbeitnehmer gewinnen.

Unternehmer sowohl einige Funktionen der Personalplanung übernommen als auch - insofern sie interne Arbeitsmärkte teilweise strukturieren konnten - Beiträge zur allgemeinen Produktivitätssteigerung geleistet. Außerdem gewährleisteten die Gewerkschaften relativen industriellen Frieden (etwa im Vergleich zur Ära der - oft „wilden“ - Streiks von San Francisco bis New York in der unmittelbaren Nachkriegszeit). Was die Unternehmer im Hinblick auf die internen Arbeitsmärkte an Autorität verloren, das gewannen sie an anderer Stelle zurück: Die Gewerkschaften unterstützten die kapitalistische Marktwirtschaft voll und ganz (sozialistische Tendenzen, Mitglieder und Funktionäre wurden unterdrückt oder isoliert) und verzichteten auf jede Form von Mitbestimmung bei der Gestaltung der Produktionsorganisation und strategischen Entscheidungen des Managements.⁵

Angesichts der Ausbreitung neuer, nicht massenproduktionsorientierter Formen benötigten die Unternehmer mehr „Flexibilität“ auf der Betriebsebene. Die enge gewerkschaftliche Strukturierung der internen Arbeitsmärkte (meistens tarifvertraglich auf 3 Jahre gebunden) wurde den Arbeitgebern deshalb immer lästiger. Zur gleichen Zeit erzielten einige Unternehmer (besonders im Dienstleistungssektor) mit modernen „Human Resource Management“ Strategien insofern große „Erfolge“ als es den Gewerkschaften nicht mehr gelang, die Belegschaften dieser Betriebe zu organisieren. Eben zu dieser Zeit gab es auf nationaler Ebene einen eindeutigen politischen Rechtsruck. Seit 1968 (als Richard Nixon Präsident wurde) sind - mit der Ausnahme der 4 Jahre Jimmy Carters - in Washington republikanische Regierungen im Amt. Die Kombination von wirtschaftlicher und politischer Dynamik gab den Unternehmern den Mut, sich mehr und mehr gegen die Gewerkschaften zu wehren und sie mit legalen und illegalen Methoden aus dem Betrieb herauszuhalten oder zu -drängen. Unter konservativen Regierungen wurden auch Gesetze, die gewerkschaftliche Wahlverfahren im Betrieb unterstützen, sehr lasch interpretiert, so daß es für die Gewerkschaften schwieriger wurde, neue Betriebe beziehungsweise Mitglieder zu organisieren. Außerdem waren - nicht zuletzt aufgrund traditioneller gewerkschaftlicher Organisationstaktiken, die sich hauptsächlich auf Unzufriedenheit am Arbeitsplatz bezogen - immer weniger Arbeitnehmer daran interessiert, Mitglied zu werden.

Zusammengefaßt bedeutet das, daß die Unternehmer die Gewerkschaften zunehmend abschüttelten, die Gewerkschaften kaum noch Unterstützung beim Staat hatten, und die Arbeitnehmer sich zusehends weniger für Gewerkschaften interessierten und entschieden.⁶ Inzwischen werben die Unternehmer auch in der Bundesrepublik immer lauter für mehr „Flexibilität“, steht die SPD auf nationaler Ebene seit geraumer Zeit in der Opposition und müssen sich die Gewerkschaften stärker auf Arbeitnehmergruppen konzentrieren, bei denen sie bisher nicht besonders erfolgreich waren (insbesondere Frauen, Jugendliche und Angestellte). Deshalb erscheint es gerade zu diesem Zeitpunkt sinnvoll, Vergleiche mit den USA anzustellen.

Meine Bemerkungen basieren zum großen Teil auf zwei Erfahrungen: Ich hatte vor kurzem Gelegenheit, in der Bundesrepublik ein Forschungsprojekt über industrielle Beziehungen und Anpassungsstrategien durchzuführen.⁷ Unmittelbar davor arbeitete

5 Thomas Kochan / Harry Katz / Robert McKersie, Industrial Relations in Transition, New York (Basic Books) 1986

6 Ebda, Der Anteil der Arbeitnehmer, die nur deshalb, weil sie sich, im Zusammenhang mit einer Organisationswahl, aktiv für die Gewerkschaften im Betrieb engagierten, schlicht gefeuert wurden, stieg unter der Reagan-Regierung von etwa 5 % auf 25 % Diese Gefahr war ein weiterer Grund dafür, daß sich viele Arbeitnehmer vor Gewerkschaftswahlen eher neutral verhielten

7 Meine Forschungen sind durch ein großzügiges Stipendium des German Marshall Fund of the US ermöglicht worden In den ersten 6 Monaten meiner Untersuchung war ich im Wirtschafts und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI des DGB) in Dusseldorf tätig, in den übrigen 3 Monaten war ich Gastprofessorin am Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Institut für Arbeit und Technik in

ich zwei Jahre lang beim American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFIVCIO, der amerikanische Gewerkschaftsdachverband) wo ich auf Themen Einfluß nehmen konnte, die im Rahmen der Strategieentwicklung des „Committee on the Evolution of Work“ bearbeitet werden sollten. Ich möchte zunächst versuchen, einige der politischen und strategischen Kontraste zwischen den beiden Gewerkschaftsbewegungen und den Systemen der industriellen Beziehungen in stilisierter Weise darzustellen.⁸

Politische Handlungsmuster

Es ist kein Geheimnis, daß die US-Gewerkschaften vergleichsweise unpolitisch agieren. In den USA ist die Demokratische Partei in den vergangenen 15 Jahren auf nationaler Ebene erheblich schwächer geworden, und ihre Verbindungen zu den Gewerkschaften haben sich gelockert. Außerdem haben einige der größten US-Gewerkschaften in Wahlen auf nationaler, Landes- und Ortsebene regelmäßig die Republikanische Partei unterstützt (zum Beispiel haben sich 1980 die Teamsters - eine der größten Gewerkschaften - für Reagan erklärt). Nicht zuletzt weil keine andauernde und enge Bindung an eine starke linksorientierte Partei besteht, sind die Gewerkschaften schon seit geraumer Zeit nicht mehr in der Lage, sich in wichtigen nationalen Debatten (zum Beispiel in der öffentlichen Diskussion über die internationale Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft) Gehör zu verschaffen.

In der Bundesrepublik sind die Gewerkschaften gesellschaftlich weitgehend als „soziale Partner“ (und nicht, wie es in früheren Zeiten in den USA war, lediglich als „Junior Partners of Management“) akzeptiert. Kanzler Kohls regelmäßige Versicherungen, daß die Gewerkschaften selbstverständlich bei der deutsch-deutschen Vereinigung eine zentrale Rolle zu spielen hätten, zeigen beispielhaft die Akzeptanz der Gewerkschaften und ihrer Politik: Auch wenn man solche Bemerkungen vielleicht nicht unbedingt wörtlich nehmen kann, ist allein schon die Geste an sich bemerkenswert. In den USA würde kein Präsident- ganz gleich ob Demokrat oder Republikaner - den Gewerkschaften eine solch prominente öffentliche Rolle auch nur rhetorisch zugestehen.

In der Bundesrepublik sind selbst im alltäglichen Leben die Auswirkungen einiger eindeutig gewerkschaftlich inspirierter Ideen zu spüren. So verstehen sich die Bürger der Bundesrepublik stärker als abhängige Arbeitnehmer denn als Konsumenten. Die meisten Amerikaner dagegen verstehen sich in erster Linie als Konsumenten und nur sekundär (wenn überhaupt) als Arbeitnehmer. Ein Ausdruck dieser Einstellung ist der bekannte Autoaufkleber „Unemployed? Hungry? Eat Your Foreign Car“ (Arbeitslos? Hungrig? Iß doch dein ausländisches Auto).⁹ Ein weiterer Ausdruck dieser Haltung ist die Selbstverständlichkeit, mit der der amerikanische Konsument freundliche und schnelle Dienstleistung und 24-stündige Einkaufsmöglichkeiten (auch an Sonn- und Feiertagen) erwartet. In den USA ist die Qualität von Dienstleistungen oft besser als in der Bundesrepublik, denn es gilt das Motto: „Der Kunde hat immer recht“ (auch wenn er Unrecht hat). In der Bundesrepublik herrscht zwischen Käufer und Verkäufer eine

Gelsenkirchen. Meine Bemerkungen basieren teilweise auf Interviews, die ich in der ersten Forschungsphase mit 30 Gewerkschaftern und DGB-Funktionären; 25 Managern und Betriebsratsmitgliedern in 6 Betrieben (in den Bereichen Banken, Metall und Chemie); 10 Vertretern und Leitern verschiedener Arbeitgeberverbände und 20 Akademikern und Wissenschaftlern, die bei 6 verschiedenen Forschungsinstituten tätig sind, führte.

⁸ Einige dieser Thesen sind entwickelt worden in Thomas A. Kochan und Kirsten R. Wever, *American Unions and the Future of Worker Representation*, erscheint demnächst in: *The Future of Unions*, 1991 Research Volume of the Industrial Relations Research Association, Madison WI: University of Wisconsin Press, 1991.

⁹ Die US-Gewerkschaften behaupten - oft sogar lauter als die Unternehmer -, daß die Interessen der Bürger als Arbeitnehmer stark vom (protektionistischen) Verhalten der Bürger als Konsumenten abhängig seien (Motto: „Buy American“).

stärker ausgeprägte Gleichheit - vielleicht ein weiteres Zeichen dafür, daß es den Gewerkschaften gelungen ist, mit ihren Vorstellungen Spuren im gesellschaftlichen Leben zu hinterlassen.

Dieses Phänomen ist am klarsten im (für Amerikaner schier unbegreiflichen) sogenannten „Dienstleistungsabend“ zu erkennen. Die meisten Amerikaner würden es nicht fassen, daß die Deutschen nur an einem Abend der Woche einkaufen können, und das erst seit einigen Monaten. Daß der Dienstleistungsabend nur nach einem heißen und langen politischen Kampf eingeführt wurde, könnten sie kaum glauben. Die amerikanische Ideologie in Sachen Einkaufsmöglichkeiten wird vielleicht am deutlichsten in dem Spruch „Born to Shop“ (Geboren um einzukaufen) ausgedrückt, entsprechende Aufkleber sind an vielen Autos auf den Parkplätzen der zahlreichen „24-Stunden-Läden“ und Einkaufszentren (die jeden Abend und auch sonntags geöffnet sind) zu finden.

Die Gewerkschaften haben sicherlich einen erheblichen Anteil daran, daß in der Bundesrepublik eine (vergleichsweise) arbeitnehmerorientierte ideologische Grundlage vorhanden ist. Die Entwicklung einer auf das gesellschaftliche Bewußtsein so einflußreichen Position muß auch mit der beachtlichen Präsenz von Akademikern und Wissenschaftlern in den Gewerkschaften und im DGB und mit den engen Verbindungen zwischen Arbeiterbewegung und verschiedenen wirtschaftlichen und soziologischen Forschungsinstituten zu tun haben. Beim (amerikanischen Gewerkschaftsdachverband) AFL-CIO sitzen nur einige wenige Wissenschaftler/innen, die meist isoliert arbeiten und mit relativ eng definierten Projekten zu tun haben. Für amerikanische Verhältnisse repräsentieren die zahlreichen wirtschaftlichen und politischen Studien, die allein von der IG Metall angeregt und publiziert werden, eine fast unvorstellbare Leistung seitens einer Gewerkschaft.

Was politische Kapazitäten und Bestrebungen der Gewerkschaftsbewegungen in den USA und der Bundesrepublik angeht, sind also zahlreiche Kontraste festzustellen: so zum Beispiel im Hinblick auf die Beziehung zwischen Gewerkschaften und politischen Parteien; auf die Akzeptanz der gewerkschaftlichen Rolle in der Politik; auf die Identifikation mit Arbeitnehmer-(statt Konsumenten-)Interessen; auf die wissenschaftliche Infrastruktur der Gewerkschaftsbewegung. Man wird sagen können, daß die relativ unpolitische Haltung der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung und ihr relativ geringer Einfluß auf die öffentlichen Meinungsbildung nicht immer eindeutig nachteilig waren. Heute aber schadet es den Gewerkschaften (und der Demokratischen Partei), daß ihnen eine umfassende Vorstellung der künftigen Wirtschaftspolitik fehlt, daß sie nicht in der Lage sind, für eine breite Wählerschaft eine derartige Alternative artikulieren zu können. Auch deshalb hat die konservative Minderheit fast ohne effektiven Widerstand die politische Zielbestimmung vornehmen können.

Strategische Einflußmöglichkeiten

Ein zweites Gebiet, auf dem es grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Systemen gibt, bezieht sich auf die Fähigkeit der Gewerkschaften, auf wichtige strategische Entscheidungen der Unternehmer Einfluß zu nehmen. Die westdeutsche Mitbestimmung findet in den USA nur einige schwache Parallelen.¹⁰ Während das bundesdeutsche System der Interessenvertretung „dual“ angelegt ist, und die Gewerk-

¹⁰ In einigen großen Automobil- und Stahlunternehmen, Eisenbahnfirmen und Fluggesellschaften (u. a.) sitzen Vertreter der Gewerkschaften in Aufsichtsräten (Boards of Directors). Wenn die Unternehmen jedoch wichtige Entscheidungen in andere Gremien treffen (was häufig der Fall ist, wenn Gewerkschaften in den „Boards“ sitzen), können die Arbeitnehmervertreter auf dieser Ebene wenig Druck ausüben. In einzelnen Fällen haben sie allerdings tatsächlich Partizipationsmöglichkeiten nutzen können (Siehe Kochan und Wever, Unions).

schaften von den Betriebsräten unterstützt werden, gibt es in den Vereinigten Staaten keine Betriebsräte (oder ähnliche Organe). Die amerikanischen Gewerkschaften schließen (von einigen Ausnahmen abgesehen) betriebsspezifische Tarifverträge mit den einzelnen Unternehmern ab, ihre Macht und ihre Funktionen basieren ausschließlich auf diesen Verträgen. Im Gegensatz dazu beruht die Legitimität (und vielleicht sogar ein Teil der Macht) der bundesdeutschen Gewerkschaften nicht nur auf privatrechtlichen Verträgen, sondern auch auf Verfassungsrecht.¹¹ Die amerikanischen Gewerkschaften haben keine institutionalisierten Möglichkeiten, auf strategische oder auf betriebliche Managemententscheidungen (zum Beispiel über die Allokation der Ressourcen und Investitionen oder über die Einführung neuer Technologien und neuer arbeitsorganisatorischer Formen) Einfluß zu nehmen. Freilich war das vor etwa zehn oder fünfzehn Jahren - als internationale Märkte noch stabiler waren und auf einem Massenproduktionsmodell¹² basierten, und als der Konkurrenzdruck auf nationaler und internationaler Ebene erheblich schwächer war - auch kaum erforderlich. Damals handelte es sich bei Investitionsentscheidungen in gewerkschaftlich organisierten Industriebranchen darum, in welchen (auch organisierten) Betrieben welche neue Investitionen getätigt werden sollten; waren neue Techniken eher mit expandierender Produktion (und zusätzlichen Arbeitsplätzen) verbunden; waren traditionelle Strukturen der internen Arbeitsmärkte (und Qualifizierungen) noch sinnvoll, denn Produktmärkte waren noch für stabile „batch“-orientierte Bedarfe geeignet; und waren die (alle 3 Jahre) tarifvertraglich geregelten internen Arbeitsmärkte noch mit Stabilität und industriellem Frieden assoziiert, anstatt mit den Rigiditäten der Produktion und der Einschränkung unternehmerischer Spielräume. Inzwischen konzentrieren sich die langfristigen Interessen der Arbeitnehmer (zum Beispiel in bezug auf Beschäftigungssicherheit) auf solche Entscheidungen. Und gerade diese können die amerikanischen Gewerkschaften in der Regel nicht beeinflussen.¹³

Obwohl deutsche Gewerkschaften und Betriebsräte in der Regel neue Investitionen und arbeitsorganisatorische Formen ebenfalls kaum unmittelbar oder stark beeinflussen können, scheinen Manager zumindest die öffentlichen Debatten über solche Verfahren ernst zu nehmen. Gesprächspartner auf der Arbeitgeberseite - nicht nur in der Metallindustrie, sondern auch in den Bereichen Banken und Chemie - betonten zum Beispiel die Notwendigkeit, auch potentielle Einwände der Betriebsräte gegenüber weitreichenden Rationalisierungsmaßnahmen zu vermeiden. Auch wenn die Betriebsräte keine vollen Mitbestimmungsrechte in bezug auf neue Techniken oder arbeitsorganisatorische Änderungen haben, ist den Managern bewußt, daß die Arbeitnehmervertretung das alltägliche Leben im Betrieb auf anderen Gebieten (auf denen sie rechtlich stärker ist) schwierig machen könnte. Manager und Vertreter der Arbeitgeberverbände scheinen das duale System der Interessenvertretung grundsätzlich als wirtschaftlich gesünder einzuschätzen als das unkalkulierbare und konflikträchtige amerikanische. Immer wieder betonen sie ihre Vorliebe für stabile Gewerkschaften und Betriebsräte, die intern Unterstützung für Absprachen mit der Arbeitgeberseite mobilisieren können. Auch in öffentlichen Schriften der Arbeitgeber (zum Beispiel der BDA) ist diese Haltung zu finden: Schwache und auf Profilierung angewiesene Gewerkschaften bieten zu wenig und streiten zu viel.¹⁴ Dem amerikanischen Besucher fällt

11 Thelen, a. a. O.

12 Michael Piore und Charles Säbel, *The Second Industrial Divide; Possibilities for Prosperity*, New York (Basic Books) 1984.

13 Dieses Argument ist von Kochan et al. (1986) entwickelt worden, und gilt als eine der Grundthesen der Diskussion über neue Formen der Arbeitnehmerinteressenvertretung in den Vereinigten Staaten. Natürlich bezieht sich diese Diskussion auf das amerikanische System der industriellen Beziehungen.

14 Kirsten R. Wever, *Why West German Managers Like Worker Representation*, Working Paper in progress, Northeastern University, Boston, Massachusetts 02115, USA, Juni 1990; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Jahresberichte 1985-1989* (Köln).

weiterhin auf, daß in der Bundesrepublik die Betriebsräte von Managern generell positiv eingeschätzt werden. Manager der verschiedensten Industriebranchen betonen die Leistungen der Betriebsräte im industriellen Strukturwandel. Die Betriebsräte erleichtern den Übergang zu neuen Produktionsmethoden und arbeitsorganisatorischen Strukturen (so liest und hört man) beispielsweise, indem sie die Akzeptanz dafür unter der Belegschaft schaffen und erhalten.

Auch hier sind die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten genau entgegengesetzter Natur. Die Mehrzahl der amerikanischen Manager stellt sich grundsätzlich gegen jede Form von Arbeitnehmerinteressenvertretung. Dem durchschnittlichen amerikanischen Manager ist es ein Ärgernis, überhaupt mit Gewerkschaften zu tun zu haben - wenn es aber unvermeidbar ist, dann bevorzugt er möglichst schwache Gewerkschaften.¹⁵ Während in der Bundesrepublik das System der industriellen Beziehungen von beiden Seiten weitgehend akzeptiert ist, und die Konflikte zwischen Arbeit und Kapital innerhalb dieses Systems ausgetragen werden, stellen in den USA Manager und gelegentlich auch Gewerkschafter das System in Frage.¹⁶

Die meisten Gewerkschaftsfunktionäre und -Wissenschaftler in der Bundesrepublik haben ein fast unerschütterliches Vertrauen in die andauernde öffentliche Legitimität und Bedeutung der Gewerkschaftsbewegung. Sie fragen nicht danach, ob, sondern wie sich die Gewerkschaften an der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung über den industriellen Strukturwandel beteiligen sollen. Sowohl die Verknüpfung des technologischen Wandels mit arbeitsorganisatorischen Änderungen als auch die „Gestaltbarkeit“ vieler neuer Techniken werden für selbstverständlich gehalten. In vielen bundesdeutschen „Muster“-Fällen werden neue Techniken tatsächlich „menschengerecht“ eingesetzt; in vielen weiteren Betrieben versuchen die Betriebsräte zumindest, einseitig menschen-ungerechte Technologieeinsätze zu verhindern oder ihre Effekte zu mildern. Wenn nicht alle Betriebsräte so viel Macht ausüben, wie in der amerikanischen Literatur über Betriebsräte (meist der Montanindustrien oder der Metallindustrie) gelegentlich behauptet wird, dann üben doch immerhin viele aufgrund ihrer bloßen Existenz und formellen Rechte mittelbar Einfluß aus.

Die meisten amerikanischen Gewerkschaften betrachten Mitbestimmung nach wie vor zögernd und skeptisch. Viele fragen sich sogar, ob sie überhaupt Mitbestimmungsrechte haben wollen. Ein starker Flügel von AFL/CIO vertritt die traditionelle Linie, daß Management eine Sache des Managements sei und bleiben solle, und daß Gewerkschaften sich auf das (reaktive) Beschützen der Mitglieder zu beschränken hätten. Auch hinsichtlich der Gestaltung von Technologie ist man weitgehend zurückhaltend.¹⁷ Die amerikanischen Gewerkschaften stehen in dem Ruf, sich prinzipiell gegen neue Technologien und industrielle Anpassungsversuche zu wehren,¹⁸ was zum großen Teil daran liegt, daß es einer Gewerkschaft schwer fällt, den status-quo-orientierten „Job control unionism“ aufzugeben, so lange ihr kein alternatives Sanktionspotential zur Verfügung steht.

15 Kochan et al., a. a. O.; Richard Freeman und James Medoff, *What Do Unions Do?*, New York (Basic Books) 1984.

16 Der Präsident des AFL/CIO zum Beispiel (Lane Kirkland), deutet von Zeit zu Zeit an, daß die US-Gewerkschaften möglicherweise unter dem „Law of the Jungle“ mehr erreichen könnten als unter den aktuellen Regeln, die die Handlungsräume der Gewerkschaften einschränken.

17 Diese Skepsis hängt zum großen Teil mit einem Mangel an Alternativen zusammen (so wird es zumindest von Gewerkschaftsseite wahrgenommen) und beruht nicht auf einer grundsätzlichen Abneigung gegenüber der Mitbestimmung.

18 Einige amerikanische Gewerkschaften bemühen sich, eine offenere Politik bezüglich industrieller Anpassungsverfahren und der Einführung neuer Technologien zu entwickeln. In den Medien und der öffentlichen Meinung wird ihr Verhalten jedoch immer noch als rein reaktiv dargestellt.

Schlußfolgerungen

Keine Gewerkschaftsbewegung kann sich heute noch (wenn das überhaupt je möglich war) auf die Erhöhung der Löhne, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Beschäftigungssicherheit beschränken. Die Gewerkschaften aller Industrieländer müssen neue Rollen und Funktionen unter dynamischen Bedingungen entwickeln, sie müssen über neue Arten der Einflußnahme auf Managementstrategien nachdenken, insbesondere im Hinblick auf Investitionen, auf neue Technologien, neue Produktionsstrukturen, arbeitsorganisatorische Strukturen. Anders gesagt: Arbeitnehmervertreter brauchen neue politische Einstellungen und strategische Einflußformen. Die Schwächen des amerikanischen Systems hängen unmittelbar damit zusammen, daß den US-Gewerkschaften diese Möglichkeiten nach wie vor fehlen; die Stärken des bundesdeutschen Modells hängen mit dessen politischer Handlungsfähigkeit und strategischer Einflußmöglichkeit zusammen. Daran kann sich - mit der deutschen Vereinigung und der Vollendung des EG-Binnenmarkts - manches ändern. So dürfte den Gewerkschaften die Kanalisierung unkalkulierbarer politischer und arbeitsbezogener Interessen der DDR-Arbeitnehmerschaft nicht leicht fallen. Insofern die „soziale“ Seite der Sozialen Marktwirtschaft von der künftigen Multiplikation der multinationalen Geschäftsverbindungen und Unternehmensverflechtungen unter Druck kommen wird, ist auch nicht zu erwarten, daß die Mitbestimmung auf Branchen-, Firmen- und Betriebsebene auszuweiten ist. Die bundesdeutschen Unternehmer plädieren schon seit einigen Jahren für weniger Regelungen auf EG-Ebene und betonen ihren Nachteil gegenüber Arbeitgebern in Nachbarländern mit schwächer ausgeprägten Arbeitnehmerrechten.¹⁹

Auch in dieser Hinsicht mag vom amerikanischen Fall etwas zu lernen sein. Die US-Gewerkschaften haben schon seit Jahrzehnten eine vielfach heterogene Arbeitnehmerschaft vertreten müssen. Sie sind schon seit Jahren bemüht, die unterschiedlichsten Immigranten (die meisten aus Asien und Lateinamerika) zu integrieren. Außerdem haben sie schon immer mit einem größeren Anteil von Frauen im Arbeitsmarkt zu tun. Schließlich mußten sie seit jeher in einem riesigen und regional sehr differenzierten Markt handeln. Bis vor etwa 15 Jahren basierten wichtige Tarifvertragsverhandlungen (zum Beispiel in den Automobil- und Stahlindustrien) auf Musterverträgen. Diese Verträge galten nicht nur innerhalb einer Branche, sondern in manchen Details (etwa bei „cost of Irving adjustments“: an die Inflationsrate gebundene Lohnzuschläge) auch für gewerkschaftlich organisierte und nicht organisierte Firmen in anderen Sektoren. Doch bei zunehmendem Druck der Konkurrenz (von ausländischen und von „nonunion“ Firmen in den USA) weigerten sich die Unternehmer, weiter so zu verfahren. Tarifvertragsverhandlungen werden infolgedessen heute weitgehend dezentral geführt (auf Firmen- und Betriebsebene). Äußerungen von Unternehmen in der Bundesrepublik deuten an, daß auch sie, nicht zuletzt wegen der bevorstehenden Vollendung des Binnenmarktes, dezentralisierte Verhandlungen mit den Gewerkschaften anstreben.

Zentraler Zweck meines Forschungsprojektes war es, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland etwas über die institutionelle, politische und strategische Basis der Verknüpfung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und weitgehenden Arbeitnehmerrechten zu erfahren. Dabei ist nicht ausschließlich vom erfolgreichsten Beispiel zu lernen. Schließlich kamen die US-Unternehmer mit dem „traditionellen“ System der industriellen Beziehungen im internationalen Wettbewerb jahrzehntelang hervor-

¹⁹ Siehe Der Arbeitgeber, versch. Ausg. 1987-1990. Es muß im Rahmen meiner Argumente erwähnt werden, daß diese Einstellung zumindest auf den ersten Blick widersprüchlich ist. Auf der einen Seite wollen die Arbeitgeber die positiven Wirkungen der Mitbestimmung (zumindest auf Betriebsebene) erhalten, auf der anderen versuchen sie, diese Strukturen auf EG-Ebene möglichst einzuschränken.

ragend zurecht. Der „Gleichklang“ zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern funktionierte unter gewissen politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Umständen glänzend. Der amerikanische Fall macht deutlich, was geschehen kann, wenn neue politische Umstände und Unternehmensstrategien und alte Formen der Arbeitnehmervertretung parallel laufen: Unter den aktuellen Bedingungen kommen die US-Gewerkschaften den Unternehmern mehr als Hindernis vor denn als akzeptable „Juniorpartner“. Die institutionelle Infrastruktur der industriellen Beziehungen hat sich geändert, und viele US-Unternehmer wollen - und können - das alte System mehr oder weniger ignorieren oder umgehen.

Daß die politischen Umstände in der Bundesrepublik und die Strategien der bundesdeutschen Unternehmer sich künftig besonders rasch und unvorhergesehen ändern werden, spricht für den Vergleich mit den USA. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten verspricht den Gewerkschaften neue Felder der Interessenvertretung und den Unternehmern billige neue Ressourcen und einen zusätzlichen Markt. Die Vollendung des Binnenmarkts könnte jene Argumente bundesdeutscher Unternehmer politisch unterstützen, die auf dezentrale Tarifverhandlungen, ausgedehnte lokale Handlungsmöglichkeiten und eingeschränkte Mitbestimmung hinauslaufen. Auch sieht es im Moment nicht danach aus, als würde die SPD bei nationalen Wahlen im Dezember dieses Jahres eine Mehrheit erreichen. Eine derartige Gesamtkonstellation ist den amerikanischen Gewerkschaften nicht unbekannt. Vielleicht sind aus deren Erfolgen und Fehlschlägen doch einige Lehren zu gewinnen, zum Beispiel darüber, welche Probleme es mit sich bringen kann, wenn Gewerkschaften nicht in der Lage sind, politische Positionen einzunehmen und durchzusetzen und strategische Managemententscheidungen zu beeinflussen.