

Die doppelte Herausforderung der europäischen Gewerkschaften

Dr. Klaus Armingeon, geb. 1954 in Stuttgart, Studium der Politikwissenschaft und der osteuropäischen Geschichte in Tübingen, ist seit 1987 Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Diagnosen der westlichen Gewerkschaften identifizieren mit großer Häufigkeit zwei Schwachstellen gewerkschaftlicher Organisation und Politik: Zum einen seien in vielen Fällen die Organisationsstrukturen angesichts der modernen Beschäftigungsstruktur unangemessen, um Arbeitnehmer für die Gewerkschaft zu rekrutieren und um sie für gewerkschaftliche Ziele zu mobilisieren.¹ Zum zweiten würde die wachsende internationale Wirtschaftsintegration die auf nationale Interessenvertretung spezialisierten Gewerkschaften zunehmend ins Leere laufen lassen.² Nimmt man beide Krisendiagnosen ernst, so sind gerade in Europa die Herausforderungen für Gewerkschaften besonders groß: Dort finden sich moderne Industrie und hochqualifizierte Arbeitnehmerschaft. Und dort wird in Form der Europäischen Gemeinschaften und des Binnenmarktes '92 ein ehrgeiziges Integrationsprogramm verfolgt.

Dies wirft die Frage auf, welche Strukturen nationaler Gewerkschaftssysteme und Arbeitsbeziehungen dieser doppelten Herausforderung am besten entsprechen. Die Anpassungsgüte an die gewandelte Beschäftigungsstruktur kann mit der Mitgliederentwicklung gemessen werden: Je größer die Mitgliederzahlen und deren Wachstumsraten sind, desto besser scheint die Adaption gelungen. Ob die Gewerkschaften mit der Ausdehnung von Weltmärkten und dem Aufbau des EG-Binnenmarktes Schritt halten können, läßt sich anhand der Entwicklung des institutionellen Repertoires ablesen, das ihnen zur Interessenvertretung unter den gewandelten Bedingungen zur Verfügung steht. Wachsen ihre supranationalen Handlungsmöglichkeiten im selben Maße, wie der Handlungsbedarf steigt? Für die EG-Ebene wird dies nahezu einhellig verneint. Jedoch wird zuweilen die Herausbildung eines „europäischen Modells“ der Interessenvertretung beobachtet.³ Wenn dies zuträfe, so wäre in Zukunft die Koordinierung von Gewerkschaftspolitik über Grenzen hinweg wesentlich erleichtert. Außerdem dürfte es schwerer fallen, Arbeitnehmer eines EG-Landes gegen jene in einem anderen auszuspielen.

1 Vgl. Hans O. Hemmer, Zustand: gut - Aussichten: trübe? Anmerkungen zur Lage der Gewerkschaften, in: GMH 6/88, S. 321-330.

2 Vgl. Fritz Rath, Strukturelle Koordination gewerkschaftlicher Europapolitik, in: Wolfgang Däubler/Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den zwölf EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 233 - 254.

3 Siegfried Mielke/Peter Rütters/Kurt P. Tudyka, Gewerkschaftsorganisationen und Vertretungsstrukturen, in: Wolfgang Däubler/Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den zwölf EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 131 - 232, hier: 227 f.

Bei der ersten Fragestellung wird übersehen, daß die Strukturen nationaler Gewerkschaftsorganisationen nicht nur Ausdruck sozialer Bedingungen und politisch-kultureller Spaltungslinien *innerhalb* der Arbeitnehmerschaft sind. Vielmehr werden Gewerkschaftsorganisationen wesentlich auch durch die frühere und gegenwärtige Politik von Staat und Unternehmern geformt. Deshalb kann es auch kein allgemein gültiges Modell einer modernen Gewerkschaftsorganisation geben, sondern nur *national spezifische* Lösungen, die den jeweiligen Strategien von Staat und Unternehmern entsprechen oder gar mit ihnen abgestimmt sind. Dies soll im ersten Teil dieses Beitrages gezeigt werden. In bezug auf die zweite Fragestellung, die Internationalisierung gewerkschaftlicher Handlungskompetenz, verdrängt die Hoffnung vieler Gewerkschafter, daß es schon zur wirksamen Integration „von unten“ komme, wenn die „von oben“ ausbleibe, den eigentlich kritischen Punkt: Im Bereich der Arbeitsbeziehungen gibt es, so soll im zweiten Teil gezeigt werden, keine Integration „von unten“ durch Konvergenz der unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen. Viel eher kennzeichnet Divergenz die europäische Entwicklung.

Gewerkschaftssysteme und Mitgliederentwicklung in den achtziger Jahren

Wenn das Problem der Beschäftigungsstruktur in einer Pluralisierung und Wandlung der Interessen und Prioritäten der Arbeitnehmer hegt, so scheint eine organisatorische Antwort darauf Fragmentierung zu sein: Industrie- und Massengewerkschaften alten Zuschnitts gehörten demnach der Vergangenheit an. Besonders zukunftsträchtig wären gewerkschaftliche Organisationsformen, die „mitgliedernah“ eine Vielfalt von Interessen aufnehmen und vereinheitlichen könnten. Dezentral organisierte Berufs-, Gruppen- Betriebs- oder Statusgewerkschaften müßten beim Wettbewerb um Mitglieder die Nase vorn haben, weil sie aufgrund ihres kleinen Rekrutierungsbereiches die geringsten Probleme bei der Vereinheitlichung von Interessen hätten. Die Therapie für die alten Großgewerkschaften bestände dann im Einbau von organisationsstrukturellen Elementen, die geeignet wären, möglichst viele gruppenspezifische Interessen in den Verband einfließen zu lassen. Dies wäre aber letztlich nur mit Hilfe von Abstrichen an einem umfassenden, an einem breiten, solidarischen Ziel orientierten Gewerkschaftsprogramm möglich.

Ob diese Krisendiagnose überhaupt stimmt, läßt sich an der Entwicklung der Gewerkschaftsmitgliedschaft in den achtziger Jahren überprüfen. Die für die Zukunft prognostizierten und für die Gewerkschaften problematischen Entwicklungen fanden bekanntlich bereits in diesem Zeitraum statt.

In der Tabelle sind die Organisationsgrade - das heißt der prozentuale Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen abhängig Beschäftigten oder Erwerbspersonen - für die Jahre 1970, 1980 und zirka 1989 abgetragen. Diese Statistik ist mit einer Reihe von Problemen behaftet. So wird beispielsweise die Zahl der nicht betriebstätigen Mitglieder (Rentner, Arbeitslose) bei zahlreichen Gewerkschaften nicht gesondert ausgewiesen und aus der Mitglieder-

Gewerkschaftliche Organisationsgrade in westlichen Ländern

	1970	1980	um 1989	Differenz 1989/1980
Australien	50	56	58	+ 2
Belgien	65	85	88	+ 3
BRD	37	40	38	- 2
Dänemark	64	89	90	+ 1
Finnland	59	86	91	+ 5
Frankreich	30	28	10	-18
Großbritannien	50	56	47	- 9
Italien	36	49	40	- 9
Japan	35	31	26	- 5
Kanada	31	35	36	+ 1
Neuseeland	35	50	39	-11
Niederlande	39	41	33	- 8
Norwegen	65	68	69	+ 1
Österreich	70	65	59	- 6
Schweden	80	88	98	+10
Schweiz	29	32	30	- 2
Spanien	-	22	15	- 7
USA	31	23	17	- 6

Quellen: Statistische Jahrbücher, Mitteilungen der Gewerkschaften, OECD Labour Force Statistics, im Text genannte vergleichende Gewerkschaftsanalysen.

Anmerkung: In der Regel wurden die Organisationsgrade mit der Zahl der abhängig Beschäftigten (ohne Arbeitslose) aufgrund von OECD-Daten berechnet. Da diese nur bis 1987 vorlagen, wurde für die Mitglieder-Statistiken nach 1987 angenommen, daß sich das Mitgliederpotential nicht wesentlich verändert hat. Bis auf Italien handelt es sich um Bruttoorganisationsgrade, in denen auch Rentner und arbeitslose Mitglieder enthalten sind. Der Organisationsgrad für Frankreich „um 1989“ wurde direkt von Däubler/Lecher 1991, S. 97, und der für die USA und Japan direkt aus den entsprechenden statistischen Jahrbüchern übernommen. In vielen Ländern konnten nicht über sämtliche Gewerkschaftsorganisationen Daten gefunden werden. So liegen beispielsweise für Spanien nur Zahlen der UCT und CCOO vor. Die Mitgliederzahlen für die Rubrik „um 1989“ stammen aus dem Zeitraum 1988 - 90, außer für Belgien, Niederlande und Schweiz (1987) und Italien (1986).

Statistik herausgerechnet⁴. Dennoch eignen sich die Daten, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Mitgliederentwicklung deutlich zu machen. Die These vom generellen Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft, so lautet die erste Schlußfolgerung, ist falsch. Im Durchschnitt lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad Ende der achtziger Jahre um annähernd 10 Prozent höher als 1970. Und selbst bis 1989 ist er im Vergleich zum Beginn der achtziger Jahre im Mittel lediglich um drei bis vier Prozentpunkte gefallen.

Entscheidender sind die nationalen Unterschiede: Alle ideologisch polarisierten Gewerkschaftssysteme (Frankreich, Italien, Spanien) haben sehr deutliche Mitgliederverluste. In den nordeuropäischen Ländern, in denen Berufsgewerkschaften, Arbeiter-Industriegewerkschaften und vielfach differenzierte Angestelltengewerkschaften existieren und ohne größere ideologische Konflikte kooperieren (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden) steigen dagegen die Organisationsgrade. Gewerkschaftssysteme mit fragmentierter Organisationsstruktur sollten im Anschluß an die Ausgangshypothese dieses Beitrags am ehesten geeignet sein, die Interessen eines zahlenmäßig begrenzten Mitgliederkreises zu vertreten. Dazu gehören aus unterschiedlichen

⁴ Vgl. Jelle Visser, *European Trade Unions in Figures*, Deventer 1989; für die BRD siehe: Klaus Armingeon, *Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950 - 75*, Frankfurt/Main 1988, S. 160 f.

Gründen die Arbeitnehmervverbände in Großbritannien, den USA, Japan und Kanada. Dennoch zeigt sich in diesen Ländern außer in Kanada ein deutlicher Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Und auch die Unterschiede der Mitgliederentwicklung zwischen Österreich und der BRD (beide sind industriegewerkschaftlich dominiert) sowie zwischen der Schweiz, den Niederlanden und Belgien (die alle eine Mischung verschiedener Gewerkschaftstypen aufweisen) lassen sich nur schwer auf Organisationsstrukturen zurückführen.

Diese Schlußfolgerungen können differenziert und ergänzt werden, wenn man die Entwicklung verschiedener Gewerkschaftsorganisationen innerhalb und zwischen den Ländern vergleicht. Dazu wurde auf der Basis der Quellen der Tabelle eine Statistik der Veränderungsraten (Mitgliederzahl um 1989 in Prozent der Mitgliederzahl von 1980) der einzelnen nationalen Gewerkschaften erstellt. Berechnet wurde, soweit dies die Quellenlage gestattete, die Statistik für (a) alle Gewerkschaften eines Landes zusammen, (b) für die größte Industriegewerkschaft, (c) für die Gewerkschaftsbünde, (d) für die Summe der Gewerkschaften, die keinem Dachverband angeschlossen sind und (e) für die als groß geltenden Gewerkschaften in Australien (mindestens 80.000 Mitglieder) und Großbritannien (mindestens 100.000 Mitglieder). Es zeigt sich, daß die zusammengefaßte Mitgliederentwicklung in einem Land eine Kombination dreier Effekte ist. Der erste ist allgemeiner Art: Wächst die Mitgliedschaft in einem Land, so profitieren von diesem Wachstum fast alle Gewerkschaften und umgekehrt. Der zweite Effekt läßt sich auf Organisationsformen zurückführen. Bestätigt wird erneut, daß ideologisch polarisierte Gewerkschaftssysteme große Mitgliederprobleme haben. Nicht gestützt wird dagegen die Annahme, daß große Gewerkschaften (Australien, Großbritannien) schlechtere Wachstumschancen hätten. Status- und Berufsgewerkschaften haben gegenüber Industriegewerkschaften beziehungsweise deren Bündnen generell ein besseres Mitgliederwachstum verzeichnen können. So gehen beispielsweise in Skandinavien die Mitgliedererwinne zum größten Teil auf das Konto solcher Organisationen. In der Bundesrepublik trifft dies jedoch nicht zu. Hier sind die Mitgliedererwinne der HBV deutlich größer als die der DAG. Der dritte Effekt geht von den Verschiebungen der Beschäftigungsanteilen zwischen den Sektoren und Branchen aus. Erwartungsgemäß haben die großen Industriegewerkschaften des sekundären Sektors ihre frühere Stärke verloren, weil das Mitgliederpotential in diesen Bereichen schrumpft. In der Bundesrepublik wurde dies bislang noch nicht offensichtlich, weil beispielsweise die IG Metall ihren Organisationsgrad erheblich steigern konnte. Langfristig ist jedoch auch bei ihr - wie in ähnlichen Gewerkschaften anderer Länder - mit sinkenden absoluten Mitgliedszahlen zu rechnen.

Es ist schwierig, die relative Wichtigkeit der einzelnen Effekte zu bestimmen.⁵ Offensichtlich ist jedoch, daß die Organisationsform keineswegs

⁵ Vgl. beispielsweise Jelle Visser, *In Search of Inclusive Unionism*, Deventer 1990; Klaus Armingeon, *Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften*, Frankfurt/Main 1988.

die bei weitem wichtigste Bestimmungsgröße der Mitgliederentwicklung ist. Ein Grund hierfür könnte sein, daß die Basisannahme moderner Gewerkschaftstheorie genauso naiv und undifferenziert ist, wie deren klassentheoretische Vorläuferin. Während früher oft unterstellt wurde, Klassenzugehörigkeit schlage sich über kurz oder lang in einem einheitlichen Klassenhandeln nieder und führe zu wachsender Identifikation mit der Gewerkschaft, so wird jetzt die Denkfigur umgedreht: Die Bedeutung der Zugehörigkeit zu den abhängig Beschäftigten wird vernachlässigt. Statt dessen wird die Differenzierung der Arbeitnehmerschaft unterstrichen und dabei unterstellt, daß jedes Gruppeninteresse auch nach einem eigenständigen organisatorischen Ausdruck dränge.

Viel wichtiger als der Effekt, der von unterschiedlichen Organisationsformen ausgeht, scheint die Wirkung zu sein, die auf die Entwicklungsrichtung der Mitgliederzahlen fast aller Gewerkschaften eines Landes ausgeht. Der niederländische Gewerkschaftsverband der Angestelltenorganisationen litt unter dem generellen Mitgliederrückgang nicht sehr viel weniger als der größte Industriegewerkschaftsbund. Die schwedischen Kommunalbediensteten hinkten in ihrer Beitrittsfreudigkeit zu einem LO-Verband keineswegs den Angestellten hinterher. Und selbst mit den hohen Wachstumsraten der Akademiker-Standesorganisation konnten sie sich messen. Eine Ursache dieses landesweiten Effektes scheint die Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften bei der Vertretung von Mitgliederinteressen zu sein. Dort, wo sie sich als mitbestimmende Kraft bei der Festsetzung von Arbeitsbedingungen erwiesen haben, hatten sie in der Regel keine Verluste zu erleiden. Die Mitgliederstärke sank hingegen regelmäßig dort, wo den Arbeitnehmern von Unternehmern oder Regierung demonstriert wurde, daß ihre Organisationen keine hinreichende Macht hatten⁶ um Arbeitnehmerziele zu verwirklichen.

Der zweite Faktor hängt eng mit der gewerkschaftlichen Macht zusammen. Es handelt sich um die staatliche Politik in bezug auf gewerkschaftliche Organisationen. Dazu zählt vor allem die Gewährung oder Abschaffung von Organisationsgarantien, beziehungsweise der verschiedenen Formen der faktischen Zwangsmitgliedschaft. Damit wurde insbesondere in Großbritannien und Neuseeland in den achtziger Jahren operiert. Das Wachstum der belgischen, finnischen und dänischen Gewerkschaften in den Jahren der Beschäftigungskrise hängt wahrscheinlich viel weniger mit Organisationsstrukturen, als vielmehr mit ihrer herausragenden Stellung bei der Verwaltung der Arbeitslosenhilfe zusammen. Am weitestgehenden ist die finnische Regelung, derzufolge die Arbeitslosenversicherung nur Gewerkschaftsmitgliedern offensteht. Der Unterschied zwischen den Wachstumsraten der Gewerkschaften in den USA und Kanada hat sicher einen entscheidenden Grund in der unterschiedlichen Haltung gegenüber Tarifverhandlungen und Gewerkschaften. In Kanada ist im Arbeitsbeziehungsgesetz eine Präambel enthalten, die die Kollektivver-

⁶ Vgl. ausführlicher: Klaus Armingeon, Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsentwicklung in den achtziger Jahren: Ein Vergleich der OECD-Länder, in: Politische Vierteljahresschrift, 30, 1989, S. 603 - 628.

handlungen als staatlich anerkanntes Ziel ausweist. Einzelstaaten erließen Gesetze, denen zufolge Unternehmer unter bestimmten Bedingungen von jedem Arbeitnehmer Gewerkschaftsbeiträge vom Lohn direkt an die Gewerkschaft abführen müssen, unabhängig davon, ob der Arbeitnehmer überhaupt Gewerkschaftsmitglied ist. Dagegen erließen zahlreiche Einzelstaaten der USA Gesetze, die die faktische Zwangsmitgliedschaft im „union shop“, also der Einstellungsbedingung, daß Arbeitnehmer innerhalb einer bestimmten Frist einer Gewerkschaft beitreten müssen, verboten.⁷

Mit solchen staatlichen Organisationshilfen kann nicht nur erklärt werden, weshalb Gewerkschaften ganz unterschiedliche Erfolge bei der Mitgliederwerbung haben. Sie erklären auch, weshalb gewerkschaftliche Organisationsreformen nicht nur an organisationsinternen Widerständen scheitern können und warum manchmal Organisationsreformen stattfinden, obwohl dies in der Gewerkschaft selbst vielleicht gar nicht mehrheitlich gewünscht wird. Eindrucksvolle Beispiele hierfür finden sich wiederum in Neuseeland und Australien. Dort erwarb eine Gewerkschaft mit der Registrierung bei den Schlichtungsbehörden gleichzeitig eine Monopolgarantie. Gewerkschaften im selben Organisationsgebiet wurden dann nicht zum Schlichtungsverfahren - das dort die Funktion der Aushandlung von Tarifabkommen hat - zugelassen. Ferner erstreckte sich die faktische Zwangsmitgliedschaft im Bereich eines Schlichtungsspruches nur auf die registrierte Gewerkschaft. Auf diese Weise wurde die Gewerkschaftsstruktur aus dem Beginn des Schlichtungswesens um die Jahrhundertwende bis in die achtziger Jahre hinein weitgehend konserviert. Erst 1987 und 1988 konnte in Absprache mit den Gewerkschaften in beiden Ländern eine staatlich durchgeführte Organisationsreform vorgenommen werden. Seither ist die Registrierung an eine Mindestmitgliederzahl von 1000 gebunden, was für viele Verbände einer Zwangsfusionierung gleichkam.

Dies sind Beispiele dafür, daß gewerkschaftliche Organisationsstrukturen und -reformen nicht alleine im Beheben der Gewerkschaften stehen, sondern auch von der Politik der Unternehmer und insbesondere des Staates abhängen. Aber auch für Fälle wie die Bundesrepublik Deutschland kann man sich unschwer klarmachen, daß eine Politik der willentlichen und extremen Dezentralisierung der Gewerkschaften und des Tarifvertragswesens nicht nur innergewerkschaftlich kaum zu realisieren sein dürfte, sondern auch sehr schnell durch den Verlust der gesetzlich und richterlich definierten Tariffähigkeit bestraft werden könnte.

Integration von unten als Antwort auf den entstehenden EG-Binnenmarkt?

Der Aufbau supranationaler Institutionen der Interessenvertretung könnte die Antwort auf die Herausforderung der zunehmenden Verflechtung der Wirtschaft über Grenzen hinweg sein. Freilich scheinen gerade bei der euro-

⁷ Vgl. Roy J. Adams: North American industrial relations: Divergent trends in Canada and the United States, in: International Labour Review, 128, 1989, S. 47-64.

päischen Integration die europäischen Institutionen der Interessenvertretung deutlich weniger entwickelt als die unternehmerische Tätigkeit über Ländergrenzen hinweg. Dies hat zunächst sicher auch mit der Aufmerksamkeit und Unterstützung der Gewerkschaftsmitglieder für die EG zu tun. In einer EG-weiten Umfrage stellt sich heraus, daß in acht EG-Ländern die Gewerkschaftsmitglieder sich in ihrer Beurteilung der Europäischen Gemeinschaft nicht vom Rest ihrer jeweiligen Landsleute unterscheiden. In den vier anderen Ländern (Italien, Spanien, Griechenland, Dänemark) waren die Unterschiede zwischen Meinungen von Gewerkschaftern und Nicht-Gewerkschaftern zur EG nicht besonders tiefgehend.⁸ Insgesamt gibt es kein deutliches gewerkschaftliches EG-Einstellungsprofil: Gewerkschafter kümmern sich nicht mehr und nicht weniger als die Gesamtbevölkerung um EG-Belange. Aus diesem Grund dürften einer spezifisch gewerkschaftlichen Mobilisierungsstrategie für Politik auf europäischer Ebene schon die einfachsten Voraussetzungen fehlen.

Ferner sollte nicht übersehen werden, daß bei der Bildung einer handlungsstarken supranationalen Organisation mit folgebereiten Unterorganisationen Kompetenzen an die neue Organisation überwiesen werden. Dies ist für jene nationalen Gewerkschaften ein besonderes Problem, die davon überzeugt sein können, daß sie mit den hergegebenen Handlungsvollmachten auf nationaler Ebene mehr für ihre Mitglieder hätten erreichen können, als dies die supranationale Organisation auf EG-Ebene getan hat. Ein weiterer Grund für eine ausgebliebene europäische Gewerkschaftspolitik besteht im Fehlen gesetzlicher Institutionen für eine wirksame Interessenvertretung auf europäischer Ebene. Der hohe Konsensbedarf bei der Schaffung solcher Einrichtungen und Regem läßt vermuten, daß auch in naher Zukunft keine einheitlichen europäischen Regelungen vorliegen dürften.⁹ Insofern werden auch weit nach 1992 Tarifverhandlungen und Sozialpolitik auf nationaler Ebene stattfinden.

Dennoch wäre es kurzschlüssig, daraus auf die Entbehrlichkeit internationaler Gewerkschaftspolitik zu schließen, denn das Ausmaß beispielsweise der bundesdeutschen internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu EG- und Nicht-EG-Ländern nimmt rapide zu. Zwischen 1960 und dem Ende der achtziger Jahre hat sich der Außenhandel der BRD - gemessen in Prozent des Brutto-sozialprodukts - nahezu verdoppelt, und der Großteil dieses Zuwachses entstand nach 1975. Dabei entfällt seit den siebziger Jahren etwa die Hälfte der Einfuhren und Ausfuhren der BRD auf die heutigen zwölf EG-Länder. Der Blick auf die Europäischen Gemeinschaften und die magische Zahl 1992 ver- stellt vielleicht diese bedeutsame Tatsache: Die Bundesrepublik und andere westliche Länder sind wirtschaftlich zunehmend offenere Ökonomien geworden. Dieser Prozeß hat lange vor 1992 und über die EG-Länder hinaus angefangen, und er wird sich aller Voraussicht nach, zum Teil sogar unab- hängig vom Schicksal des Projekt der politischen Einigung Europas, auch

8 Vgl. Eurobarometer Dezember 1988. Für die Überlassung der entsprechenden Daten danke ich der Forschungsgruppe „European Election Studies“ an der Universität Mannheim.

9 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsf alle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in PVS, 26,1985,8,323-356.

nach 1992 fortsetzen. Hierbei wird die Öffnung der osteuropäischen Märkte sicher eine beschleunigende Wirkung haben.

Wenn die Gewerkschaften auch weiterhin keine wirkungsvollen Instrumente der internationalen Interessenpolitik haben, so haben sie dennoch die Option der defensiven Kooperation zwischen nationalen Gewerkschaftseinheiten oder betrieblichen Arbeitnehmervertretungen.¹⁰ Die Wirksamkeit dieser Strategie und die Möglichkeit, zusätzlich offensive Politiken zu verfolgen, wird wesentlich vom Ausmaß der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen abhängen. Kommunikation und die Abstimmung von Strategien fallen wesentlich leichter, wenn man es mit ähnlich strukturierten Institutionen der Interessenvertretung im anderen Land zu tun hat. Außerdem könnten dann internationale Unterschiede der gewerkschaftlichen Macht nicht mehr von Unternehmen ausgenutzt werden. Fände ein solcher Prozeß der Angleichung der nationalen Arbeitsbeziehungen statt - die Konvergenz hin auf ein europäisches Modell - so würde diese Integration „von unten“ einige Defizite beheben, die durch die ausgebliebene Integration „von oben“ entstanden sind.

Hartmut Kaelble hat gezeigt, daß sich die europäischen Gesellschaften insgesamt in einem solchen Annäherungsprozeß befinden.¹¹ Freilich gäbe es eine bedeutsame Ausnahme: die Arbeitsbeziehungen und insbesondere den Streik. Aber auch hier sah Kaelble Angleichungen oder hielt für den Fall des Streiks zukünftige Annäherungen für durchaus wahrscheinlich. Erweitert man die von Kaelble zugrundegesetzte Datenbasis und verlängert sie bis zum Ende der achtziger Jahre, so läßt sich dieser Schluß jedoch nicht halten.

Im Vergleich zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stellte Kaelble für Organisationsgrade westeuropäischer Gewerkschaften in der Nachkriegsperiode eine deutliche Angleichung fest. Geht man von oben dargestellten Daten zur Mitgliederentwicklung aus, so zeigt sich, daß seit 1970 die Ähnlichkeit der Gewerkschaften im Hinblick auf die relative Mitgliederstärke nachläßt.¹² Ende der achtziger Jahre hatte die Mitgliederstärke der westeuropäischen Gewerkschaften wieder den Grad von Uneinheitlichkeit erreicht, den sie um die Jahrhundertwende hatte. Die von Kaelble beobachtete zunehmende Unterschiedlichkeit des Arbeitskonflikts hat in den achtziger Jahren weiter zugenommen. Vergleicht man das Streikvolumen europäischer Länder in den Perioden 1960 - 67, 1968 - 72, 1973 - 79 und 1980 - 87, so ähnelt sich das industrielle Konfliktniveau in westeuropäischen Ländern am stärksten 1973 - 79 und es ist am unterschiedlichsten in den achtziger Jahren. (Im Durchschnitt

¹⁰ Vgl. den Beitrag von Michael Blank und Thomas Klebe in: Wolfgang Däubler/Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den zwölf EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 254 ff.

¹¹ Hartmut Kaelble, Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880 - 1980, München 1987.

¹² Im Anschluß an Kaelble benutze ich als Indikator für Ähnlichkeit den Wert des Variationskoeffizienten. Es handelt sich hierbei um ein, bei internationalen Vergleichen sehr gebräuchliches Maß der Streuung einer Verteilung. Technisch ausgedrückt ist dieser Koeffizient die durch das arithmetische Mittel geteilte Standardabweichung.

steigt das Streikvolumen dabei über die drei ersten Phasen hinweg an und sinkt dann in den achtziger Jahren unter das Niveau von 1973 - 79, bleibt jedoch noch über dem von 1968 - 72.¹³⁾

Zur Beschreibung und Analyse der Organisationsstrukturen von zehn westeuropäischen Gewerkschaftssystemen - darunter sechs EG-Länder - hat Jelle Visser zwei zusammenfassende Indikatoren¹⁴ berechnet. Der Indikator der horizontalen Integration mißt, wie einheitlich, repräsentativ und konzentriert das Gewerkschaftssystem ist. Im Mittelpunkt steht hier das Stärke- und Konfliktverhältnis zwischen den verschiedenen Gewerkschaftsorganisationen. Der Indikator erreicht den höchsten Wert in Österreich und den niedrigsten in Frankreich. Der zweite Indikator mißt die vertikale Integration des Gewerkschaftssystems. Damit meint Visser das Ausmaß an Autorität, das eine Spitzenorganisation gegenüber ihren Mitgliedern hat. Wiederum hat der österreichische Gewerkschaftsbund den höchsten und das britische Gewerkschaftssystem den niedrigsten Wert. Visser berechnete diese Indikatoren für die Zeiträume 1950 - 65 und 1970 - 85. Dabei kommt heraus, daß sich die Rangreihen der nationalen Gewerkschaftssysteme in den zwei Phasen kaum verändern. Und berechnet man im Anschluß an die Untersuchung von Kaelble das Ausmaß der Unterschiedlichkeit, so zeigt sich, daß es nur eine minimale Annäherung der Organisationsstrukturen westeuropäischer Gewerkschaften in der Nachkriegsperiode gegeben hat. Zwar haben sich alle nationalen Gewerkschaftsbewegungen verändert, aber im Zuge dieser Veränderungen haben sie das Ausmaß internationaler Unterschiede zwischen sich nicht wesentlich verringert. Nicht nur bei der Mitgliederstärke und beim Konfliktverhalten, sondern auch bei den Organisationsstrukturen gibt es folglich in Europa keine Angleichung nationaler Gewerkschaftssysteme.

Das müßte für die europäischen Gewerkschaften nicht so schwerwiegend sein, wenn es durch ähnliche oder konvergierende nationale Strukturen der Interessenvertretung auf betrieblicher, tarifpolitischer und zentralstaatlicher Ebene abgemildert würde. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede in der EG auf allen drei Ebenen der Interessenpolitik. Sie wurden bislang nicht durch grundlegende nationale Reformen des kollektiven Arbeitsrechts eingeebnet. Seit Ende der siebziger Jahre gab es nur in fünf der zwölf EG-Länder grundlegende Reformen in diesen Bereichen. In drei dieser Länder (Spanien, Portugal, Griechenland) geschah dies im Gefolge des Übergangs zur Demokratie, und die dort gefundenen Regelungen spiegeln weniger eine Orientierung an einem „europäischen Modell“ als vielmehr die Kräfteverhältnisse während und nach der Umwälzungsperiode wider.

Große Reformen fanden darüber hinaus in Frankreich (1982) und in Großbritannien (1980, 1982, 1984 und 1988) statt. Auch in diesen beiden Ländern

13 Der von mir benutzte Streikindikator sind die wegen Streik und Aussperrung ausgefallenen Arbeitstage pro 1000 Beschäftigte. Kaelble benutzte dagegen die Zahl der Streikenden pro 100 000 Erwerbstätige. Die Datenbasis wurde aufgrund von Daten der ILO und OECD erstellt.

14 Jelle Visser, In Search of Inclusive Unionism, Deventer 1990, S. 127-177.

folgten die Reformen der Arbeitsbeziehungen den innenpolitischen Konflikt- und Kräftelinien. Eine - wenn auch nur zufällige - Konvergenz auf ein europäisches Modell ist schwer zu entdecken. Diese Befunde werden durch Versuche gestützt, die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in Europa zu quantifizieren. Es zeigen sich dabei starke nationale Unterschiede,¹⁵ deren Verringerung auf mittlere Sicht nicht wahrscheinlich erscheint.

Alte Probleme auf höherem Niveau?

Der doppelten Herausforderung - europäische Integration und Beschäftigungsstruktureller Wandel - werden die Gewerkschaften mit nationalen Strategien auf der Basis nationaler Organisationsstrukturen und arbeitsrechtlicher Regelungen der Interessenvertretung begegnen müssen. Die Organisationsstrukturen sind Ausdruck der Beschäftigungsstruktur und der politisch-kulturellen Lager der früheren Arbeiterbewegung, aber auch der staatlichen und unternehmerischen Politik. Im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen wächst Europa weder „von oben“ noch „von unten“ zusammen.

Diese Problemlage ist jedoch in keiner Weise neu. Mit Veränderungen der Beschäftigungsstruktur im weitesten Sinne haben die Gewerkschaften seit jeher zu kämpfen gehabt. Einige - und dazu gehören auch die DGB-Gewerkschaften auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik - werden in naher Zukunft stark sinkende Mitgliederzahlen zu verzeichnen haben, wenn sie die hochqualifizierten Angestelltengruppen mit den Organisationsstrukturen, Programmen und Denkfiguren der sechziger Jahre erreichen wollen. Der internationale Vergleich zeigt, daß die Industriegewerkschaft keineswegs ein auslaufendes Modell ist. Wichtiger als organisationsstrukturelle Aspekte könnten vielleicht Argumentationsstile und Politikformen sein. Je rationaler die Argumentation und je pragmatischer und aktiver die Politik ist, desto attraktiver dürften die Gewerkschaften auch in den neuen Beschäftigungssegmenten wahrgenommen werden. In dieser Hinsicht erscheinen beispielsweise Politiken veraltet, mit denen Gewerkschaften Arbeitsplätze in Industrien verteidigen wollen, die auf den jeweiligen Märkten nicht mehr konkurrenzfähig sind. Vielleicht wirken solche defensiven, nur reagierenden und auch noch ideologisch legitimierten Strategien wesentlich abstoßender auf die moderne Arbeitnehmerschaft, als irgendein fehlendes Gremium oder eine nicht existierende Beteiligungschance auf lokaler Ebene.

Auch die Erfahrung einer sich dem Weltmarkt öffnenden Volkswirtschaft ist vielen nationalen Arbeiterbewegungen nicht neu. Die historische Antwort der kleinen europäischen Länder auf diese Herausforderung war die Herausbildung eines korporatistischen Systems.¹⁶ Neu ist vielleicht das Tempo und der Umfang des Wandels. Diese Veränderungen bringen nicht

¹⁵ Vgl. Hubert Krieger, Mitbestimmung in Europa in den neunziger Jahren. Bestandsaufnahme, Konzepte und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22. März 1991, S. 20 - 34.

¹⁶ Vgl. Peter Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca und London 1985, insbesondere S. 136-190.

nur den Gewerkschaften Probleme, sondern auch den Unternehmen und den staatlichen Akteuren. In der EG wird politische Legitimation auf längere Sicht weiterhin auf nationaler Ebene erworben. Nationale Regierungen und die sie tragenden politischen Parteien wissen, daß sie in ihrer EG-Integrationspolitik nur soweit gehen können, wie dies nicht konträr zu den Einstellungen ihrer Wähler ist. Und auch die Unternehmer sind bei einer Öffnung der nationalen Ökonomie mit einer Reihe von Risiken konfrontiert. Ihre Wettbewerbschancen sind vor allem in Bereichen wie „High Tech“ von hoch qualifizierten und zuverlässig arbeitenden Belegschaften abhängig, die man auch nicht durch Standortwechsel schnell auswechseln könnte. Sie stehen deshalb in vielen Umständen unter einem starken Anreiz, mit - zumindest den betrieblichen - Belegschaftsvertretungen zu kooperieren. Diese Zwangslagen - Fortdauer des Legitimationserwerbs auf nationaler Ebene und Kooperationsnotwendigkeit der Betriebsleitungen - schaffen für europäische Gewerkschaften vielleicht strategische Chancen auf nationaler Ebene.