

---

## FORUM: Gewerkschaften

---

### Klaus Armingeon: Die Zukunft kollektiver Arbeitsbeziehungen. Lehren aus dem historischen und internationalen Vergleich

---

Prof. Dr. Klaus Armingeon, geb. 1954 in Stuttgart, Studium der Politikwissenschaft und der osteuropäischen Geschichte in Tübingen, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Bern (Schweiz).

In diesem Beitrag geht es um die Beziehungen zwischen Gewerkschaften, Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbänden und jenen staatlichen Stellen, deren Tätigkeit sich auf die Arbeitswelt richtet. Dabei beschränke ich mich auf einen - allerdings zentralen - Aspekt dieser kollektiven Arbeitsbeziehungen, nämlich die Verfahrensregeln, die die beteiligten Akteure zu berücksichtigen haben. Dazu zählen beispielsweise Regeln über die Zulassung und Anerkennung von Gewerkschaften, über betriebliche Arbeitnehmervertretungen oder das Arbeitskampf- und Tarifvertragsrecht. Wenn im folgenden vereinfachend von Arbeitsbeziehungen die Rede ist, so sind damit jeweils die Regeln des Systems der kollektiven Arbeitsbeziehungen gemeint.

Meine Ausgangsfrage bezieht sich auf die Zukunft der Arbeitsbeziehungen. Aus der Sicht der Gewerkschaften - so wird häufig in den Arbeitnehmerverbänden befürchtet - sieht sie nicht rosig aus: Es drohe der Abbau gewerkschaftlicher Errungenschaften und Machtpositionen. Dafür können eine Reihe von unmittelbar einleuchtenden Gründen angeführt werden. Dazu zählen - mit

zum Teil erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern - beispielsweise die auf Dauer gestellte hohe Arbeitslosigkeit und die Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen, die Schwächung der Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Parteien, der nachlassende Kooperationszwang, unter dem Unternehmer stehen und die Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen, die nationale Systeme der Arbeitsbeziehungen „leer laufen“ lassen.

Gegen diese pessimistische Sichtweise lassen sich freilich eine Reihe von Einwänden machen. Sie beziehen sich zunächst auf das Zutreffen der angeführten Entwicklungen der Rahmenbedingungen der Arbeitsbeziehungen: Schließlich sind nicht in allen Ländern die Gewerkschaften schwächer geworden und schließlich bestanden nicht überall in den sechziger und siebziger Jahren korporatistische Arrangements, die anschließend überall in den achtziger Jahren aufgekündigt worden sind. Argumente dieser Art sollen jedoch im vorliegenden Beitrag nicht weiter erörtert werden.

Hinweise auf Antworten zur Frage nach der Zukunft der Arbeitsbeziehungen lassen sich auch durch eine zweite Analyse gewinnen. In ihr werden die bisherigen Bedingungen und Folgen von Reformen der Arbeitsbeziehungen untersucht. Dieser Weg soll hier eingeschlagen werden. Meine Datenbasis stellt dabei eine Sammlung der wichtigsten Reformen von solchen Regeln der Arbeitsbeziehungen in den 21 Ländern dar, die heute zur Gruppe der industriell hochentwickelten OECD-Länder gehören.<sup>1</sup>

Meine Befunde aus dieser international und historisch vergleichenden Studie laufen auf eine systematisch informierte Vermutung hinaus, derzufolge - aus einer gewerkschaftlichen Sichtweise - die Zukunft weder rosig noch düster, sondern gedämpft optimistisch zu sehen ist.

Diese Vermutung stützt sich auf vier Thesen:

- die These der selten genutzten Reformchancen;
- die These eines positiven Zusammenhangs zwischen dem Ausmaß der wirtschaftlichen Verwundbarkeit eines Landes und dem Kooperationszwang, unter dem Unternehmer stehen;
- die These der in den meisten Ländern des Westens eingeschränkten Reformfähigkeit des politischen Systems bei der Regelung des Verhältnisses zwischen Unternehmern und Gewerkschaften;
- die These der institutionellen Beharrungskräfte.

#### Selten genutzte Reformchancen

In meiner ersten These möchte ich nur einen einfachen, aber sehr bedeutungsvollen Sachverhalt feststellen: In der Geschichte der 21 untersuchten Länder hat es vielfache Chancen gegeben, die Arbeitsbeziehungen zu reformieren - und nur ein kleiner Teil dieser Chancen wurde genutzt. An dieser

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag fußt auf einer größeren Studie, in der sich die Quellen, Daten und Analysen finden, die hier referiert werden: Klaus Armingeon, Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich, Opladen 1994.

Stelle wird über die Daten berichtet, auf denen diese These basiert. Argumente für die Ursachen dieser seltenen Nutzung von Veränderungschancen werden bei der Erörterung der dritten und insbesondere der vierten These angeführt.

Eine erste Reformchance eröffnen Wechsel des politischen Systems von diktatorischen, autoritären oder (im Fall der militärischen Besetzung) fremdbestimmten Regimen zur Demokratie. Länder, die die Demokratie einführen, stünden—so wurde vermutet<sup>2</sup>—vor einem reinen Tisch, auf dem von Grund auf ein neues institutionelles System der Arbeitsbeziehungen aufgebaut werden könne. Ein systematischer Vergleich zeigt hingegen, daß dies nicht der Fall ist. Entweder wird in solchen Situationen an den Institutionen des vorgehenden Regimes angeknüpft und diese werden mit demokratischen Kriterien vereinbar gemacht (z. B. Griechenland, Portugal in den siebziger Jahren) oder es werden Anleihen bei Institutionen genommen, die in einer früheren demokratischen Periode entwickelt wurden (z. B. Deutschland, Österreich, Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg).

Auch Kriege sind nicht zwangsläufig die Väter institutioneller Reformen der Arbeitsbeziehungen, wie dies das Beispiel des deutschen Kriegshilfsdienstgesetzes aus dem Ersten Weltkrieg nahelegt. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle fanden keine großen und dauerhaften Reformen der Arbeitsbeziehungen in den untersuchten Ländern während des Ersten und Zweiten Weltkrieges statt.

Nicht sehr viel anders sieht es im Falle großer Arbeitskämpfe aus. Es wurde argumentiert, solche Streiks würden neue Kräftekonstellationen zwischen Kapital und Arbeit<sup>3</sup> oder ein Versagen der bisherigen Institutionen<sup>4</sup> der Arbeitsbeziehungen anzeigen. Um die Arbeitnehmer zu deradikalisieren oder um eine funktionierende Konfliktregulierung zu schaffen, seien große Reformen notwendig. Die meisten großen Streiks haben jedoch - wie sich im historischen und internationalen Vergleich zeigen läßt - keine neuen Regeln nach sich gezogen.

Neben großen Wirtschaftskrisen - wie jene der Zwischenkriegszeit oder nach 1974 - werden in den grundlegenden Veränderungen der parteipolitischen Zusammensetzungen der Regierungen wichtige Ursache von Reformen der Regem der Arbeitsbeziehungen vermutet. Sowohl bei den Krisen als auch bei den großen Regierungswechseln deuten die Befunde jedoch darauf hin, daß diese Reformchancen in den meisten Fällen nicht genutzt wurden.

Diese Ergebnisse sind ein schwacher Trost für Pessimisten in den Gewerkschaften: Auch wenn die Rahmenbedingungen für die Arbeitnehmerverbände ungünstig sind, werden sie nicht automatisch von den Gegnern der Gewerkschaften zu Reformen genutzt.

---

2 Für viele: John T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, New York 1958, S. 315.

3 Vgl. Michael Goldfield, *Worker Insurgency, Radical Organization, and New Deal Labor Legislation*, in: *American Political Science Review* 1989, S. 1257-1282.

4 Vgl. Hugh A. Clegg, *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Oxford 1976, S. 68-82.

### Wirtschaftliche Verwundbarkeit und unternehmerischer Kooperationszwang

Eine wichtige Bestimmungsgröße des Verhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ist die internationale Abhängigkeit eines Landes bzw. seiner Wirtschaft. Besonders kleine Länder sind von Weltmarktkonjunkturen abhängig, ohne diese selbst direkt und kräftig beeinflussen zu können (Nußschaleneffekt). Darüber hinaus haben sie oft hoch konzentrierte und spezialisierte Exportindustrien. Veränderungen auf internationalen Märkten schlagen überproportional auf diese Ökonomien durch, da nicht die Möglichkeit der Kompensation auf dem Binnenmarkt besteht (Mokkatasseneffekt).<sup>5</sup> In diesen außenhandelsabhängigen Ländern entsteht aus diesen Gründen ein Anreiz, die exzessive Austragung sozialer Konflikte zu vermeiden. Bei großer wirtschaftlicher Verwundbarkeit sind die Gefahren zu groß, daß solche Strategien für alle Beteiligten zu teuer kommen.

In der Tat läßt sich zeigen, daß in kleinen Ländern sozialpartnerschaftliche Elemente der Arbeitsbeziehungen im Durchschnitt stärker ausgeprägt sind als in großen Ländern. So haben beispielsweise kleine Länder im allgemeinen die Koalitionsfreiheit früher eingeführt. Sie haben damit einen Teil der bitteren Konflikte vermieden, die in größeren Nationen entstanden sind, weil Gewerkschaften für sich das Streikrecht und das Recht der Organisierung der Arbeitnehmer beansprucht haben. Das bedeutet allerdings nicht, in kleinen Ländern hätten solche Konflikte gänzlich gefehlt. Sie waren dort nur weniger stark ausgeprägt. Und diese Befunde beinhalten nicht die Aussage, politische Kräfteverteilungen wären unwichtig gewesen. Vielmehr waren diese eine weitere wichtige Bestimmungsgröße des Verhältnisses zwischen Arbeit, Kapital und Staat.

Ahnliche Zusammenhänge zeigen sich auch, wenn man die Entstehungsbedingungen der „Grundgesetze“ der Arbeitsbeziehungen analysiert. Solche Grundgesetze regeln für längere Zeit zentrale Bereiche der Arbeitsbeziehungen. Hierzu gehören beispielsweise die skandinavischen und das schweizerische „Friedensabkommen“, der Wagner-Act in den USA oder das Betriebsverfassungsgesetz, das Mitbestimmungs- und das Tarifvertragsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland. Auch im Falle der Grundregeln gilt, daß diese desto günstiger für die Gewerkschaften ausgefallen sind, je größer die wirtschaftliche Verwundbarkeit eines Landes war, je stärker die sozialdemokratischen und je schwächer die bürgerlichen Parteien waren.

Im Zuge der Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen und des Ausbaus des europäischen Binnenmarktes werden auch die größeren Ökonomien „offener“, weltmarktabhängiger und damit verwundbarer. Auch dort nimmt deshalb der Anreiz zu, kooperative Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubauen oder zu stabilisieren. Dies muß nicht notwendi-

<sup>5</sup> Vgl. Roland Czada, Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen (PVS-Sonderheft) 1988, S. 178-195.

gerweise in der Form geschehen, wie es in der bisherigen Geschichte der kollektiven Arbeitsbeziehungen geschah. Aber es scheint wenig wahrscheinlich, daß vernünftig kalkulierende Unternehmer unter Bedingungen der zunehmenden Globalisierung Interesse an einer dauerhaften Behinderung und Zurückdämmung der Gewerkschaften haben.<sup>6</sup> Auch dies könnte ein wenig den gewerkschaftlichen Pessimismus dämpfen.

### Eingeschränkte Reformfähigkeit des politischen Systems

Die meisten Regeln der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind in Gesetzen niedergelegt. Andere Regem, die vertragsf örmig zwischen den Arbeitsmarktparteien vereinbart wurden, werden durch das Arbeitsrecht gestützt. Eine substantielle Veränderung der Arbeitsbeziehungen setzt voraus, daß Parlamente und Regierungen in der Lage sind, diese Gesetze zu reformieren. Daran scheitern sie jedoch häufig. Dafür gibt es mehrere Gründe<sup>7</sup>:

1. In einigen Ländern sind die gesetzgeberischen Kompetenzen für die Arbeitsbeziehungen zwischen Bundes- und Länderparlamente aufgeteilt (Kanada, USA, Australien). Reformen verlangen deshalb in der Regel eine - nicht unproblematisch erreichbare — Abstimmung zwischen Bundes- und Landesebene.

2. In den meisten Ländern sind beide Arbeitsmarktparteien in verschiedenen Funktionen in den Prozeß des Entwurfs und der verwaltungsmäßigen Umsetzung staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken einbezogen. Da die Verwaltungen sich häufig die zukünftige Unterstützung beider Arbeitsmarktparteien sichern wollen, sind staatliche Politiken zuungunsten eines Interessenverbandes zumindest riskant.

3. Die häufigste Form der Regierungsbildung in Europa ist die der Schaffung einer Koalition aus mehreren Parteien. Damit werden extreme Politiken zugunsten entweder der Gewerkschaften oder der Unternehmer erschwert, weil die Koalitionspartei als „Bremsen" auftreten kann.

4. Schließlich sind die Parteiensysteme der OECD-Länder durch mehr als nur klassenspezifische Spaltungen geprägt. Mit Ausnahme Großbritanniens und Neuseelands ist der Klassenkonflikt einer neben den anderen Konflikten, die politische Parteien und deren Ziele prägen: Es gibt in der Regel keine säuberliche Trennung zwischen „Gewerkschafts-" und „Arbeitgeberparteien", die dazu führen könnte, daß während der Regierungszeit der einen Partei nur die Interessen eines Verbandes berücksichtigt werden. Dies wird besonders deutlich bei den Zentrums- oder christdemokratischen Parteien, die nicht nur

---

6 Ein Sondert all wäre die realistische Chance, für die Zukunft dauerhaft die Existenz von Gewerkschaften verhindern zu können. Dann könnte es aus Sicht der Arbeitgeber rational sein, zum Vernichtungsfeldzug gegen die Gewerkschaften zu blasen. Aber selbst in Ländern mit derzeit schwachen Gewerkschaften (z. B. Frankreich, Spanien) bliebe dies ein riskantes Kalkül.

7 Vgl. Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984; Manfred G. Schmidt, *Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen (PVS-Sonderheft), S. 371-393.

gute Verbindungen zu Arbeitgebern haben, sondern die sich auch der katholischen Soziallehre verpflichtet fühlen und wesentliche Stimmenanteile aus Gewerkschaftskreisen beziehen. Sie vermögen deshalb kaum als treibende Kraft einer neo-liberalen Wende zu wirken. Gerade die Geschichte der Regierungen Kohl zeigt, daß die Substanz der Arbeitsbeziehungen nicht verändert wurde - obwohl die zahlenmäßigen Mehrheiten dafür vorhanden gewesen wären.

Diese Argumente passen gut zu dem erstaunlichen Befund des internationalen Vergleichs, demzufolge selbst große Regierungswechsel nur selten mit großen Reformen der Arbeitsbeziehungen verbunden waren. Es zeigt sich vielmehr, daß in bezug auf den Grad der Begünstigung einer Arbeitsmarktpartei die Arbeitsbeziehungen eines Landes - unter Einbeziehung der Effekte wirtschaftlicher Verwundbarkeit — den Stimmenverteilungen zwischen den politischen Parteien zum Zeitpunkt der grundlegenden Regelsetzung entsprechen. Da sich die Zahl der Parteien und deren relativen Stimmenanteile in den meisten Ländern über weite Zeiträume nur wenig verändern,<sup>8</sup> bleiben die Voraussetzungen dieser Regelungen — jenseits der wechselnden (knappen) parlamentarischen Mehrheiten und Regierungszusammensetzungen - erhalten.

#### Institutionelle Trägheit

Die erstaunliche Stabilität der kollektiven Arbeitsbeziehungen der OECD-Länder bei starkem sozialen und ökonomischen Wandel liegt jedoch nicht nur an den politischen Parteien und den Strukturen staatlicher Entscheidungsfindung. Ein Interesse an der Beibehaltung der bisherigen Regeln läßt sich auch bei den beteiligten Verbänden und den für den Arbeitsmarkt spezialisierten staatlichen Stellen finden.

Diese Organisationen haben über Jahre hinweg ihre Mitarbeiter und ihre Strukturen für die Arbeit im Rahmen eines bestehenden Systems von Regeln ausgebildet. Damit waren zum Teil enorme Kosten verbunden. In der einmal ausdifferenzierten Organisationsstruktur haben Mitarbeiter Macht erworben, die sich durch ihre Stellung innerhalb der Organisation ergibt. Eine grundlegende Veränderung der Regeln der Arbeitsbeziehungen würde bei allen drei beteiligten Organisationen Kosten des Umlernens der Mitarbeiter und Widerstand einiger Führungskräfte bei der Neustrukturierung der Organisation hervorrufen. Hinzu käme die Ungewißheit, ob tatsächlich die neue Regelung besser ist als die alte und ob sie nicht auch schon überholt sein wird, wenn sie einmal verwirklicht ist.<sup>9</sup>

8 Vgl. Stefano Bartolini/Peter Mair, *Identity, Competition, and Electoral Availability. The stabilisation of European electorates 1885-1985*, Cambridge.

9 Ähnliche Argumente finden sich bei Colin Crouch, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford 1993. Für Organisationen und deren Nicht-Anpassung an veränderte Umweltbedingungen haben Michael Hannan und John Freeman (zuerst in: *Structural Inertia and Organizational Change*, in: *American Sociological Review* 49, S. 149-164) wichtige Überlegungen entwickelt, denen ich mich hier anschließe.

Aus all diesen Gründen haben Organisationen eine starke Neigung, ein bestehendes Regelsystem beizubehalten und schrittweise zu verändern - selbst wenn sie davon überzeugt sind, eine grundlegende Änderung sei wünschenswert und im Interesse der Organisationsmitglieder.

Auch solche Argumente können erklären, weshalb Reformchancen oft ungenutzt verstreichen. Für die Zukunft der kollektiven Arbeitsbeziehungen läßt sich daraus folgern, daß in den einzelnen Ländern zwar Veränderungen stattfinden werden, diese jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit auf dem national spezifischen Entwicklungspfad Liegen werden, der aus der Vergangenheit in die Gegenwart geführt hat.

#### Schlußbemerkung

Die Ausgangsfrage dieses Beitrags bezog sich auf die Zukunft der kollektiven Arbeitsbeziehungen. Es ist kaum bestritten, daß aus der Sicht der Gewerkschaften der OECD-Länder die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Arbeitnehmerinteressenvertretung der kommenden Jahre weit ungünstiger sein werden, als sie es in den drei ersten Nachkriegsdekaden waren. Ein systematischer internationaler Vergleich zeigt andererseits, daß Systeme der kollektiven Arbeitsbeziehungen nur sehr beschränkt auf soziale, ökonomische und politische Veränderungen reagieren. Diese Systeme sind weit schwieriger zu verändern, als dies auf den ersten Blick zu erwarten ist. In der Vergangenheit hat sich diese Trägheit oft zuungunsten der Gewerkschaften ausgewirkt; die beschränkte Veränderbarkeit der kollektiven Arbeitsbeziehungen könnte sich in Zukunft als vorteilhaft für die Gewerkschaften herausstellen.