

Das strategische Dilemma der Solidarität*

Prof. Dr. Richard M. Locke, lehrt Industrial Relations und Political Science am Massachusetts Institut of Technology in Cambridge/USA. Seine Arbeitsschwerpunkte sind industrielle Restrukturierung, Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und die Entwicklung der Humanressourcen.

In allen modernen Industrieländern stehen die Gewerkschaften der Frage gegenüber, ob (und wenn ja, wie) sie aus ihren derzeitigen organisatorischen Schwierigkeiten und strategischen Nöten herauskommen und sich wieder als Institutionen einer breit angelegten Interessenvertretung darstellen können. Überall werden die Gewerkschaften, die einst zu den bedeutendsten Institutionen im politischen und wirtschaftlichen Leben gehörten und Träger der sozialen Integration, politischen Mitbestimmung und wirtschaftlichen Umverteilung waren, als engstirnige Verfechter von Sonderinteressen wahrgenommen (und verhalten sich gelegentlich auch so), die den Kontakt sowohl zur Basis als auch zu ihren früheren und eventuell zukünftigen Verbündeten in Unternehmen, politischen Parteien und der Gesellschaft verloren haben. Wie konnte es zu diesem Verlust kommen? Kann er rückgängig gemacht werden? Und wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Anhand einer Analyse der jüngsten Entwicklungen in Schweden und Italien - zwei europäische Gewerkschaftssysteme, die oft als einander diametral entgegengesetzt beschrieben werden - beschäftigt sich der vorliegende Aufsatz mit diesen Fragen. Ich behaupte, daß die zahlreichen Schwierigkeiten, denen die Gewerkschaften in den modernen Industrieländern gegenüberstehen, nämlich Mitgliederverlust, abnehmender politischer Einfluß, strategische Verwirrung angesichts wirtschaftlicher Neuordnung und die Unfähigkeit, die Arbeitnehmer in den neuen Wirtschaftszweigen zu organisieren, Anzeichen einer tiefgehenden Krise der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sind. Anders ausgedrückt - in den meisten dieser Länder haben sich die Gewerkschaften entweder absichtlich oder unabsichtlich mit ihrer Vertretungsstrategie von der Arbeiterklasse insgesamt abgewandt und sich dafür ihren privilegierten und geschützten „Kern“mitgliedern zugewandt. Damit haben sie sich in eine hemmende und genau das Gegenteil bewirkende Strategie hineinmanövriert, mit der sie jetzt versuchen, die Privilegien der „Insider“ zu wahren, ohne der größeren Gemeinschaft außerhalb ihrer Organisation eine „Stimme“ zu verleihen.

Dennoch ist dieser Prozeß der Isolation und des Niedergangs nicht unvermeidlich. Die Gewerkschaften können ihren Platz in der Wirtschaft neu definieren und ihre Bande sowohl mit den potentiellen Mitgliedern als auch mit

* Aus dem Amerikanischen übersetzt von Ute Ulrich.

anderen gesellschaftlichen Gruppen neu knüpfen. Die Gewerkschaften besitzen immer noch beträchtliche organisatorische, ideologische und sogar materielle Ressourcen, die für ein solches Reformprojekt gebraucht werden. Sie stehen unter einem großen inneren und äußeren Veränderungsdruck. Ob es ihnen gelingen wird, sich sozusagen neu zu definieren, wird von ihrer Fähigkeit abhängen, ein neues, umfassendes Programm zu formulieren und umzusetzen, mit dem sie unterschiedliche Interessen gemeinsam vertreten können. Das wiederum erfordert die Reform der eigenen internen Strukturen einschließlich der Dezentralisierung und Demokratisierung des internen Entscheidungsprozesses *und* eine konzertierte Anstrengung der Gewerkschaften, sich auf ihre lokalen Strukturen einzulassen (durch engere Verbindung mit anderen Interessengruppen, sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen).

Dieser Aufsatz gliedert sich in drei Teile. Die ersten zwei Teile beschreiben und vergleichen die wichtigsten Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Schweden und Italien. Der Trend weg von solidarischen Löhnen in Schweden und der Abbau der *scala mobile* (eine Gleitklausel zur Anpassung an die Lebenshaltungskosten) in Italien werden untersucht, und es wird gezeigt, wie eng die Auflösung bestimmter institutionalisierter Verfahrensweisen mit der Neudefinition der Vertretungsstrategien der Gewerkschaftsbewegungen in diesen beiden Ländern verknüpft ist. Trotz verschiedener institutioneller und historischer Unterschiede zwischen Italien und Schweden weisen jüngste Entwicklungen in diesen beiden Ländern bedeutende Ähnlichkeiten auf. Insbesondere haben schwedische und italienische Gewerkschaften auf den Druck der wirtschaftlichen Umstrukturierung und des internationalen Wettbewerbs reagiert und ihre Strategien zugunsten ihrer höher qualifizierten Mitglieder verändert. Diese Schwerpunktverlagerung in der Vertretungsstrategie steht zwar im Einklang mit den Bemühungen der Arbeitgeber, das „stille“ Wissen eben dieser Arbeitnehmer zu bewerten und aufzuwerten, hat aber eine Krise der Interessenvertretung, vielleicht sogar eine moralische Krise, innerhalb der Gewerkschaften hervorgerufen. Wenn die Gewerkschaften nicht die schwächsten Teile der Arbeitnehmerschaft schützen, wer soll es dann tun? Wenn die Gewerkschaften diesen Gruppen, deren Mitglieder zu schwach sind, um sich individuell auszudrücken, keine kollektive Stimme verleihen, welchen Sinn haben sie dann noch? Der letzte Teil dieses Aufsatzes befaßt sich mit den Lehren, die die deutschen Gewerkschaften aus diesen internationalen Erfahrungen ziehen können.

Kompetenz kontra Konsens : Strategische Veränderungen und die Interessenvertretungskrise in Italien und Schweden

Die veränderten Bedingungen des internationalen Wettbewerbs und der technologischen Innovation veranlassen immer mehr Unternehmen und sogar ganze Industriezweige zu einer Umstrukturierung. Wer sich nicht anpaßt, geht oft unter. Diese Entwicklung setzt ihrerseits die Unternehmen unter Druck, ihre Arbeitsabläufe neu zu gestalten und folglich ihre Bezie-

hungen zu den Arbeitnehmern neu zu definieren. In einigen Branchen und Unternehmen wurde die Arbeit neu organisiert, und es wurden neue Formen der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingeführt, während in anderen Fällen dem Wandel mit Widerstand begegnet und die Innovation abgewürgt wurde. Dieser Streit hat nicht nur „unnachgiebige“ Gruppen von Arbeitnehmern gegen eher „kooperative“ aufgebracht, sondern droht auch, alle Versuche in Richtung auf eine wenigstens sektorale, geschweige denn nationale, Gewerkschafts- und Tarifverhandlungsstrategie zu unterminieren. Zudem steht hinter diesen beiden alternativen Positionen eine große Unsicherheit hinsichtlich der Frage, was mit den Arbeitnehmern geschehen soll, die von den umstrukturierten Unternehmen entlassen wurden, und ob die Gewerkschaften eine Rolle (und wenn ja, welche) sowohl auf der Mikroebene, d. h. innerhalb dieser reorganisierten Firmen, als auch auf der Makroebene, d. h. in einer von wachsender Arbeitslosigkeit und stagnierenden Reallöhnen gekennzeichneten Wirtschaft, spielen werden.

Diese ökonomischen Veränderungen konfrontieren die Gewerkschaften mit einer Vielzahl neuer strategischer Probleme, denen sie jetzt ohne die Unterstützung oder Führung durch die traditionellen politischen/ideologischen Prozesse und Bündnisse ausgesetzt sind. Deshalb haben sich die Gewerkschaften auf eine Reihe von Debatten und Experimenten zu der Frage eingelassen, wie sie sich in der neuen politischen Ökonomie am besten organisieren sollen. Auf den ersten Blick mag es so scheinen, als konzentrierten sich diese internen Debatten auf verständliche (aber keineswegs einfache) organisatorische Fragen: Wie soll man neue Arbeitnehmer mit nichttraditionellen Forderungen und Persönlichkeiten organisieren? Wie sind die Rechte und Pflichten zwischen Gewerkschaftsführern und Basis oder landesweiten Gewerkschaften und ihren örtlichen Vertretungen oder, im Falle Deutschlands, zwischen den Gewerkschaften und den Betriebsräten, neu zu verteilen? Wie sollen sich die einzelnen Industriegewerkschaften juristisch voneinander abgrenzen, da sich die Zuständigkeiten immer stärker überlappen? Bei näherem Hinsehen bemerkt man jedoch, daß in Wirklichkeit die Identität der Gewerkschaften selbst zur Diskussion steht. In einer Zeit wie der unseren, in der die Gewerkschaften oft von den Unternehmen in ihrem Konkurrenzkampf „funktionalisiert“ werden, die Unterschiede zwischen „Arbeitern“ und „Angestellten“ oder manuellen und überwachenden Aufgaben verschwimmen und die Basis sich über außerbetriebliche Probleme (z. B. Gesundheitswesen, Tagesbetreuungsstätten) genauso große Sorgen macht, wie über traditionelle Rechte am Arbeitsplatz, kann man leicht erkennen, wie rapide die grundlegenden Aufgaben — und somit die Identität — der Gewerkschaften fragwürdig werden.

Wenden wir uns jetzt der Frage zu, wie die Gewerkschaftsbewegungen in Italien und Schweden auf diesen Druck reagiert haben.¹ In beiden Ländern

¹ Die folgenden Kapitel stützen sich auf Richard Locke/Kathleen Tüelen, Apples and Oranges revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics, in: Politics and Society, Band 23, Nr. 3 (September 1995), S. 337-367.

förderten die Gewerkschaften früher die Solidarität der Arbeitnehmer und eine egalitäre Lohnpolitik. In beiden Ländern kämpften die Gewerkschaften für breite gesellschaftliche und institutionelle Reformen und nicht nur um alltägliche Dinge. Sowohl in Schweden als auch in Italien beobachten wir die Umkehr dieser traditionellen Strategien, da die Gewerkschaften in beiden Ländern sich von den weniger qualifizierten Arbeitnehmern abwenden und statt dessen Maßnahmen fördern, die ihre höher qualifizierten Mitglieder begünstigen. Warum ist es so gekommen und was bedeutet das für die zukünftige Lebensfähigkeit der Gewerkschaftsbewegung in diesen beiden Ländern?

Die Abkehr von der Solidarität in Schweden

In der Literatur über die Arbeiterbewegung in den modernen Industrieländern diente Schweden lange Zeit als Vorbild für starke und solidarische Gewerkschaften. Ein entscheidendes Merkmal des sogenannten Schwedischen Modells war das System zentraler Tarifverhandlungen und die Politik der solidarischen Löhne, die zu einer weitgehenden Verminderung der Lohnunterschiede schwedischer Arbeitnehmer in den letzten Jahrzehnten geführt hat. Obgleich die Politik der Lohnsolidarität anfangs mit Erfolg im Kampf gegen die Inflation und zur Förderung der Leistung eingesetzt werden konnte, wurde sie im Lauf der Zeit so verändert, daß sie schließlich genau die gegenteilige Wirkung hatte. Es ging im wesentlichen darum, daß in den sechziger und siebziger Jahren die Lohnsolidarität auf immer mehr Arbeitnehmer, auch auf die „weniger produktiven“ Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors und die weniger qualifizierten Arbeitnehmer sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor ausgedehnt wurde. Das führte zu einer institutionalisierten Nivellierung der Löhne und einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in einigen Schlüsselindustrien.²

Als Folge dieser Entwicklungen griffen die Arbeitgeber in den wirtschaftlichen Sektoren das System der zentralen Tarifverhandlungen und solidarischen Löhne an. Die Revolte begann 1983 in der Maschinenbauindustrie, als die Arbeitgeberorganisation aus den zentralen Tarifverhandlungen ausstieg und es ihr gelang, mit der Metallarbeitergewerkschaft ein separates Abkommen auf Branchenebene zu schließen. Seither ist die Ebene der Tarifverhandlungen mehrmals gewechselt worden, die Arbeitgeber drängen jedoch weiter auf Dezentralisierung. 1990 löste der nationale Arbeitgeberverband (S AF) seine eigene Tarifabteilung auf, so daß eine Rückkehr zu Tarifverhandlungen auf höchster Ebene unmöglich war. In letzter Zeit haben Tarifverhandlungsrunden auf Branchenebene stattgefunden, wobei führende Exportfirmen, wie ABB und Volvo, und große Arbeitgeberverbände eine weitere Dezentralisierung der Lohnverhandlungen bis auf Firmenebene befürworteten. Das alles deutet das Ende des Schwedischen Modells an.

² Vorher hatten die Arbeitgeber eine innerbetriebliche Lohn drift eingeführt, um qualifizierte Arbeitskräfte zu bekommen und zu halten. Als dann alle Löhne mehr oder weniger gleich waren ohne Berücksichtigung der Qualifikation, fiel dieser Anreiz weg.

Die Politik der Lohnsolidarität verursachte nicht nur den Arbeitgebern Probleme, sondern auch den Gewerkschaften, als sie versuchten, die Unterschiede in den Löhnen trotz großer und weiter zunehmender Unterschiede in den Marktbedingungen so gering wie möglich zu halten. Die Arbeitnehmer in der metallverarbeitenden Industrie ärgerten sich darüber, daß die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors von ihrer hart erkämpften (produktivitätsabhängigen) Lohndrift profitierten. Auf betrieblicher Ebene sahen die Facharbeiter, deren Löhne infolge der Lohnsolidarität in den Tarifverhandlungen nicht erhöht wurden, wie ihre Position gegenüber den Angestellten im eigenen Betrieb, deren Aufgaben den ihren sehr ähnlich waren, die aber mehr Geld erhielten, weil sie anders organisiert waren (im Verband der Angestellten TCO) und folglich nach anderen Tarifverträgen bezahlt wurden, untergraben wurde. Die daraus entstehenden Spannungen ließ bei den Facharbeitern das Gefühl einer eigenständigen Identität innerhalb der Gewerkschaften entstehen und bereitete das Feld für ihr geheimes Zusammenspiel mit den Arbeitgebern, was zur Aufgabe der solidarischen Lohnpolitik führte, als sich die Gelegenheit dazu ergab.

Die Gewerkschaften hätten auf diese Probleme mit rechtzeitigen Anpassungen innerhalb der traditionellen Tarifverhandlungsstrukturen reagieren können. Statt dessen stemmten sie sich zunächst gegen jeden Wandel. Als diese Position nicht mehr zu halten war, warfen sie das Ruder um so stärker herum. Sie ließen sich dann darauf ein, die Position der Arbeitgeber und die der qualifizierten Arbeitnehmer miteinander zu verbinden, und praktizierten eine völlig neue Strategie. Zum Beispiel stellt die neue Gewerkschaftspolitik der „guten Arbeit“ (det goda arbetet) eine klare Abkehr von der generellen Lohnnivellierung und die Rückkehr zur Betonung dessen dar, was die Gewerkschaften „gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit“ nennen. Damit wird der Gedanke höherer Entlohnung für Tätigkeiten, die eine höhere Qualifizierung und mehr Erfahrung erfordern, ausdrücklich anerkannt, ja sogar gefördert. Die Gewerkschaften versichern, ihre neue Politik der „guten Arbeit“ stelle nicht den Rückzug vom Grundsatz der Solidarität dar, sondern nur seine Anpassung an die veränderten Bedingungen. Die veränderte Bedeutung von Solidarität ist jedoch unverkennbar und nicht nur eine *strategische* Veränderung, um die Spannungen mit den Arbeitgebern und den Facharbeitern abzumildern; es handelt sich vielmehr um eine tiefgreifende Umdeutung der Identität der Gewerkschaftsbewegung und ihrer Beziehung zu verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern.

Das Ende des Egalitarismus in Italien

In den letzten zwanzig Jahren war das größte und am heftigsten umstrittene Problem in den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Italien die *scala mobile*. Ursprünglich in den nationalen Tarifverträgen der Jahre 1945 und 1946 eingeführt, war die *scala mobile* eine Gleitklausel zur Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten mit dem Ziel, die Reallöhne der Arbeit-

nehmer gegen die Inflation abzusichern. Preissteigerungen wurden periodisch im Verhältnis zum „Warenkorb“ eines „durchschnittlichen“ Arbeitnehmerhaushalts errechnet. Wenn sich die Kosten des Warenkorbs erhöhten, erhöhten sich automatisch auch die Arbeitnehmerlöhne proportional dazu.

In dem Bestreben, Tarifkonflikte zu entschärfen, die Inflation einzudämmen und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Italien zu stabilisieren, handelten der führende Unternehmerverband Italiens, die *Confindustria*, und die großen Gewerkschaftsverbände (CGIL, CISL, UIL) 1975 eine Vereinbarung aus, in der die *scala mobile* besonders für die geringer bezahlten, angelernten Arbeitnehmer Vorteile brachte. Die Hauptpunkte dieser Vereinbarung waren eine hundertprozentige Indexierung der *scala mobile* und eine Nebenabsprache, derzufolge den Arbeitnehmern 80 Prozent des Lohns bei Entlassung zugesichert wurde. Diese beiden Bestimmungen zusammen gewährten den industriellen Arbeitnehmern in Italien weitreichende Lohngarantien im Falle hoher Inflation und industrieller Umstrukturierung. Die *Confindustria* hoffte, daß diese Vereinbarung den Schwerpunkt bei den Tarifverhandlungen auf die nationale Ebene verlagern und somit auch die Macht der Gewerkschaften weg von den militanten Industriegewerkschaften und hin zu den gemäßigeren Dachverbänden verschieben würde.

Diese Bemühungen, durch Indexierung die Preisentwicklung zu dämpfen und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu entspannen, schlugen jedoch auf vielfache Weise fehl. Zunächst wirkte die *scala mobile* wegen der hohen Inflationsraten in Italien wie eine lohntreibende Automatisierung - die Löhne konnten bis zu 60 Prozent pro Jahr steigen. Das führte nicht nur bei den Arbeitgebern, die diese Lohnsteigerungen bezahlen mußten, zu Problemen, sondern auch bei den landesweit agierenden Industriegewerkschaften, die den Einfluß auf Lohnfestsetzung durch Tarifverhandlungen verloren. Außerdem machten die Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors (die ursprünglich von dieser Vereinbarung ausgeschlossen waren) mobil, um mit ihren Löhnen gleichzuziehen. Wo etablierte Gewerkschaften es versäumten, ihren Forderungen zu artikulieren, traten neue konkurrierende Organisationen (*Sindicati Autonomi* und *COBAS*) auf, um diese Lücke in der Interessenvertretung zu schließen. Das Ergebnis war, daß nicht nur die Indexierung auf alle Wirtschaftssektoren ausgedehnt wurde (und somit die Inflation anheizte), sondern auch die sozialen Konflikte dramatisch zunahmen, jetzt jedoch im öffentlichen und im Dienstleistungssektor.

Schließlich wurden wegen der Formel, nach der die Lohnerhöhungen berechnet wurden, die Lohnunterschiede aufgrund unterschiedlicher Qualifikation weitgehend eingeebnet. Der Egalitarismus hatte seit dem „heißen Herbst“ als ideologischer Leim der Gewerkschaftsbewegung gedient, der gelernte und ungelernte Arbeitnehmer zusammenhielt und ein Bündnis zwischen den drei konkurrierenden Verbänden (CGIL, CISL, UIL) ermöglichte, in den achtziger Jahren jedoch begannen einzelne Gruppen innerhalb

der Gewerkschaftsbewegung diese Politik in Frage zu stellen. Weil einerseits ihre Reallöhne im Lauf der Jahre erodiert waren und sie sich andererseits in einer Gewerkschaftsbewegung, die die *operaio massa* (die ungelerten Arbeiter) einseitig bevorzugte, zunehmend an den Rand gedrückt fühlten, forderten die ausgebildeten qualifizierten Arbeitnehmer, die früher eine egalitäre Politik befürwortet hatten, jetzt Veränderungen. Da der politische Wandel jedoch nicht eintrat, wanderten viele dieser Arbeitnehmer zu den rivalisierenden Organisationen ab, wie *Sindicati Autonomi* und *COBAS*, die sowohl in ihrer Organisationsrhetorik als auch in der Tarifverhandlungsprogrammatis die *Unterschiede* zwischen den Arbeitnehmern betonten.

Aufgrund dieser Entwicklungen erwies sich die *scala mobile* als das am heftigsten umstrittene Problem in den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Italien, das angelernte Arbeitnehmer gegen höher qualifizierte oder beruflich ausgebildete aufbrachte und diejenigen Teile der Gewerkschaftsbewegung, die die nivellierende Wirkung der Indexierung begrüßten, gegen andere Gruppen, die eine stärkere Differenzierung der Löhne verschiedener Arbeitnehmerkategorien befürworteten. Meinungsverschiedenheiten bezüglich einer staatlich geförderten Modifizierung der *scala mobile* beschleunigten dann auch das Auseinanderbrechen der gerade erst vereinten Arbeiterbewegung (*Federazione CGIL-CISL-UIL*). Im Juli 1992 schließlich wurde die *scala mobile* mit dem Einverständnis der obersten Führungsgremien der Gewerkschaften fallengelassen.

Die Entscheidung der gewerkschaftlichen Führung, die *scala mobile* aufzugeben, zeigte ihr strategisches Dilemma. Die Abkehr von dieser Politik mußte natürlich viele Gewerkschaftsmitglieder verärgern, besonders die Mitglieder der Industriegewerkschaften. Hätten es die Gewerkschaften jedoch abgelehnt, sich mit den wirtschaftlichen Folgen der *scala mobile* auseinanderzusetzen, hätten sie sich selbst in die Rolle des „Saboteurs“ der italienischen Wirtschaft hineinmanövriert. Nachdem sie zehn Jahre lang versucht hatten, den Kurs zwischen diesen beiden Positionen durch Begrenzung der Indexierung oder Einfrieren der Leistungen an Rentner zu halten, stimmten die Gewerkschaften 1992 schließlich der Abschaffung der *scala mobile* zu. Es überrascht nicht, daß verschiedene Gruppen angelernter Arbeitnehmer in den großen norditalienischen Betrieben, die sogenannte *autoconvocati*, diese Veränderung der Gewerkschaftspolitik angreifen. Jetzt beanspruchen diese Gruppen die Sprache des Egalitarismus als ihre eigene und setzen sie ein, um sich gegen die Gewerkschaftsführung zu stellen.

Der Vergleich dieser beiden Fälle, die in der herkömmlichen Literatur gewöhnlich als „extrem unterschiedlich“ gelten, sollte einige auffallende Ähnlichkeiten zwischen den Gewerkschaftsbewegungen beider Länder aufzeigen. Wenn auch Italien und Schweden als polare Gegensätze betrachtet werden - die fragmentierte Gewerkschaftsstruktur Italiens steht der hoch zentralisierten und koordinierten Gewerkschaftsbewegung Schwedens gegenüber - so zeigt diese Analyse doch deutlich, wie beide Gewerkschafts-

Systeme zunächst ein gewisses Maß an organisatorischer Stabilität und Legitimierung durch ihren Appell an den Egalitarismus gewonnen haben. Beide Gewerkschaftsbewegungen gerieten jedoch immer mehr in einen Zustand organisatorischer, politischer und ideologischer Unsicherheit, nachdem dieses Ziel und die es fördernden Institutionen von der Gewerkschaftsführung aufgegeben wurden. Welche Lehren können die deutschen Gewerkschaften aus diesen internationalen Erfahrungen ziehen?

Lehren für die deutschen Gewerkschaften

Auf den ersten Blick mag es so aussehen, als könnten die deutschen Gewerkschaften aus diesen beiden Fällen gar nichts lernen. Anders als Italien und Schweden hat die deutsche Gewerkschaftsbewegung traditionell die relativ privilegierte Stellung qualifizierter, männlicher, einheimischer deutscher Arbeitnehmer gefördert. Dieser Unterschied erklärt auch teilweise, warum die solidarischen oder egalitären Strategien, die von so zentraler Bedeutung für die italienischen und schwedischen Gewerkschaften waren, in den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Deutschland eine weniger große Rolle gespielt haben. Außerdem konzentrierten sich die deutschen Gewerkschaften viel mehr als ihre schwedischen oder italienischen Kollegen auf Fragen der Produktion (Qualifizierung, „Humanisierung der Arbeit“ usw.), während die Gewerkschaften in Italien und Schweden den Verteilungsfragen höchste Priorität gaben. Diese Strategie war in der Nachkriegszeit lange sehr erfolgreich, weil Lohnunterschiede geschickt überspielt werden konnten, so lange praktisch alle Arbeitnehmer absolut gesehen eine Erhöhung erhielten. In den siebziger und achtziger Jahren jedoch begann dieses empfindliche Gleichgewicht zu kippen, als die Arbeitslosigkeit auf eine bisher unbekannte Höhe stieg. Die Last wurde von den Gruppen getragen, die traditionell in den deutschen Gewerkschaften unterrepräsentiert waren — ausländische Arbeitnehmer und Frauen. Außerdem nutzten die Betriebsräte angesichts steigender Arbeitslosigkeit ihre Macht für die Abschottung interner Arbeitsmärkte, um die Arbeitsplätze der zur Zeit Beschäftigten zu sichern, und schlossen damit eine große und zunehmende Zahl von Arbeitslosen aus, die ihren Arbeitsplatz aus strukturellen Gründen verloren hatten. Als Folge verschärfte sich allmählich das Problem „Insider“ gegen „Outsider“.

Kurzum — während das System der industriellen Beziehungen in Deutschland mit großem Erfolg dem Mitgliederkern (besonders den qualifizierten, männlichen deutschen Arbeitnehmern) stetige Verbesserungen gebracht hat, hat die Politik der Gewerkschaften die Lücke zwischen denen, die drinnen sind, und denen, die draußen sind, immer weiter vergrößert. Diese Dynamik ist seit der deutschen Vereinigung und dem Zusammenbruch der Beschäftigung in Ostdeutschland besonders deutlich geworden. Die mit der Vereinigung einhergehenden Probleme sind für die deutschen Gewerkschaften deshalb so schwierig, weil ihre traditionellen Kernmitglieder (qualifizierte männliche Arbeitnehmer) in den neuen Bundesländern plötzlich als arbeitslose

„Outsider“ dastehen. Außerdem sind die traditionellen Forderungen der deutschen Gewerkschaften (z. B. mehr Freizeit, höhere Qualifizierung, Humanisierung der Arbeit) für die Menschen in Ostdeutschland wenig attraktiv, weil viele von ihnen überhaupt keine Arbeit haben. Wenn man dazu noch den rasanten Verlust an jungen Mitgliedern (1994 war die DGB-Jugend unter die 10-Prozent-Grenze gefallen) und die zunehmende Enttäuschung über die Leistung der Gewerkschaften beim Mitgliederkern selbst³ hinzunimmt, wird das ganze Ausmaß des Problems offenbar.

Die deutschen Gewerkschaften sind immer noch mächtige und wichtige Organisationen. Dennoch sollten sie die Signale, die von den Erfahrungen anderer Gewerkschaftsbewegungen und von ihren eigenen Reihen ausgehen, richtig interpretieren. Die Bevorzugung des Kerns auf Kosten der übrigen Arbeitnehmer ist eine zunehmend riskante Strategie, besonders in einer Zeit, in der sich nicht nur das quantitative Gleichgewicht zwischen diesen beiden Gruppen wegen der ständigen wirtschaftlichen Umstrukturierung in Richtung der letzteren neigt, sondern auch die Unterschiede zwischen ihnen immer undeutlicher werden. Im heutigen Wirtschaftsleben ist kein Arbeitsplatz und kein Berufsbild (langfristig) vollkommen sicher und stabil. Außerdem, und das zeigen die Fälle Schweden und Italien, führt die Bevorzugung einer Gruppe von Arbeitnehmern auf Kosten einer anderen unweigerlich zur Krise bei der Interessenvertretung innerhalb der Gewerkschaften und zu ihrer wachsenden Isolation im größeren wirtschaftspolitischen Umfeld.

Um aus diesem Dilemma herauszufinden, müssen die deutschen Gewerkschaften ihre Strategien überdenken und eine neue Programmatik entwickeln - eine, die für breite Bereiche unterschiedlicher Interessen und nicht nur für bestimmte Segmente der Arbeitnehmerschaft attraktiv ist. Versuche in diese Richtung sind von den Gewerkschaftsbewegungen mehrerer anderer Länder bereits eingeleitet worden. In Italien zum Beispiel haben sich die Gewerkschaften durch die wachsende Konkurrenz von Seiten rivalisierender Organisationen (COBAS) und die zunehmende Kritik aus den eigenen Reihen davon überzeugen lassen, daß ihre Vertretungsfunktion keineswegs als automatisch betrachtet werden kann und die gesetzliche Anerkennung durch das *Statuto dei Lavoratori* allein diese Funktion nicht garantiert. Die neuesten Veränderungen in den Arbeitnehmer-Vertretungsstrukturen (z. B. *Rappresentanze Sindicali Unitarie*) versprechen, die Gewerkschaften zu demokratischen und lebendigen Organisationen zu machen, ihre Fähigkeit, unterschiedliche Interessen gemeinsam zu vertreten, zu stärken und die Rolle der Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer insgesamt neu zu legitimieren. Diese internen organisatorischen Reformen haben es den italienischen Gewerkschaften ermöglicht, bei der Formulierung verschiedener politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene, wie z. B. der staatlichen Haushaltspolitik, der Rentenreform und der Maßnahmen im Rahmen der natio-

³ Institut für Empirische Psychologie, Marktanalysen, Präsentation des Trend-Barometers '92 im DGB-Bundesvorstand, 6. Oktober 1992.

nenal Einkommenspolitik⁴, eine Schlüsselrolle zu übernehmen. Dasselbe gilt auch für einige amerikanische Gewerkschaften (z. B. die Service Employees International Union, die International Brotherhood of Electrical Workers), die die alte Trennung zwischen qualifizierten und nichtqualifizierten oder zwischen organisierten und nichtorganisierten oder sogar zwischen „amerikanischen“ und „ausländischen“ Arbeitnehmern überwunden haben und neue Einwanderer, die früher in Bereichen ohne Gewerkschaften gearbeitet haben, aktiv rekrutieren und ausbilden. Als Ergebnis dieser und anderer organisatorischen Veränderungen haben diese beiden Gewerkschaften eine rapide Zunahme ihrer Mitgliederzahlen und Marktmacht erfahren.⁵ Dasselbe könnte sich auch in Deutschland ereignen, aber nur, wenn die Gewerkschaften eine offene und ehrliche Diskussion dieser Fragen fördern. Die Zeit der alten Rezepte ist vorbei. Neue Lösungen werden gebraucht. Aber nur die offene Diskussion und Debatte sowohl innerhalb der Gewerkschaftsstrukturen als auch zwischen den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Gruppen kann zur Gestaltung dieser neuen Lösungen führen.

4 Mehr darüber bei Richard Locke/Lucio Baccaro, *Learning from Fast Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations*, Sloan School Working Paper, MIT, August 1995.

5 Mehr darüber bei Richard Locke/Janice Fine, *Struggling to Change: Organizational Reform and Its Limits in the American Union Movement*, unveröffentlichtes Manuskript. MIT, Sept. 1995.