

FORUM: Gewerkschaften



Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels: Das Ende des deutschen Gewerkschaftsmodells?

Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960 in Mayen/Eifel, Studium der Politikwissenschaft in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt/Main, ist Ressortleiter für europäische Tarifpolitik beim Vorstand der IG Metall und Privatdozent an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität; Schwerpunkte: Industrielle Beziehungen, politisches System der Bundesrepublik, vergleichende Regierungslehre.



Dr. Bernhard Weßels, geb. 1955 in Bremen, Studium der Soziologie, Volkswirtschaftslehre, Statistik und Politikwissenschaft in Berlin, ist wissenschaftlicher Angestellter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. In diesem Monat erscheint der gemeinsam mit Wolfgang Schroeder herausgegebene Band „Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland - Ein Handbuch“, Westdeutscher Verlag 2003.

Die deutschen Gewerkschaften zwischen Kritik und Würdigung

Gegenwärtig stecken Gewerkschaften weltweit in tiefen Schwierigkeiten. Das trifft auch auf die deutschen Gewerkschaften zu, obwohl sie sich im internationalen Vergleich bislang wacker geschlagen haben und besser als viele ihrer Schwesterorganisationen in der Lage waren, ihre Stellung zu behaupten. Knapp 10 Millionen Menschen sind insgesamt in den deutschen Gewerkschaften organisiert. Allerdings sind dies nur noch etwa 25 Prozent der abhängig Erwerbstätigen, und immer mehr wirtschaftlich relevante Bereiche sind gewerkschaftsfrei. Vor allem die jüngere Generation steht den Gewerkschaften skeptisch gegenüber. Haben die Gewerkschaften ihren Zenit überschritten? Sind sie zu einer überflüssigen Organisationsform geworden, deren Anliegen mittlerweile gesellschaftlicher Konsens sind, so dass es keiner eigenständigen organisatorischen Kraft mehr bedarf, die diese Ziele verfolgt? Oder ist es nicht vielmehr so, dass man die Gewerkschaften, wenn es sie nicht gäbe, jetzt erfinden müsste, um plausible Antworten auf zunehmende soziale Unsicherheit, alte und neue Formen der sozialen Ungleichheit und veränderte berufliche Anforderungen geben zu können?

Die nationalstaatlichen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen gewerkschaftlichen Handelns haben sich nachhaltig verändert. Der souveräne Nationalstaat gehört der Vergangenheit an, die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten bewegen sich seit den 1980er-Jahren auf einem vergleichsweise geringen Niveau, und die sozialen Milieus, die einst den sozial-moralischen Resonanzboden für kollektives gewerkschaftliches Handeln bildeten, existieren kaum mehr oder sind klein und schwach geworden. Im Mittelpunkt der politischen Debatten stehen heute die Großthemen wie Globalisierung, Europäisierung, instabile Wachstumsmuster und Individualisierung. Manche Kritiker sprechen angesichts derart veränderter Umweltbedingungen vom unaufhaltbaren Niedergang der deutschen Gewerkschaften. Diese negative Einschätzung bleibt jedoch nicht unwidersprochen, ihr wird

ein positiveres Szenario entgegengehalten. Dabei wird auf vergangene Erfolge, eine nach wie vor beträchtliche Stärke in den exportorientierten Sektoren und im öffentlichen Dienst, auf staatliche Bestandsgarantien, aber auch auf die positiven Beiträge zur Betriebs- und Staatsentlastung sowie zum Gemeinwohl verwiesen. Diese Einbettungen und Leistungen würden zeigen, dass die Gewerkschaften durchaus in der Lage seien, sich auf veränderte Verhältnisse einzustellen und sich neu zu positionieren. Beide Bewertungen, das negative wie das positive Szenario, stimmen trotz gegensätzlicher Wahrnehmungen allerdings in der Einschätzung überein, dass es die deutschen Gewerkschaften, so wie es sie einmal gab, in Zukunft nicht mehr geben wird.

Haben sich damit die Gewerkschaften von einer Emanzipationsbewegung aller Erwerbstätigen zu einer Schutzgruppe für die Stammbesitzungen entwickelt? Wo stehen die deutschen Gewerkschaften wirklich? Sie scheinen sowohl für die Erfolge wie die Misserfolge dieser Republik zu stehen. Ist es lediglich eine Frage der Perspektive oder der Zeiträume, ob sie positiv oder negativ beurteilt werden? Waren die Gewerkschaften bis in die achtziger Jahre gut für Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik und sind sie es seitdem nicht mehr? Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktveränderungen, Verbetrieblichung, deutsche Einheit und Europäisierung, gesellschaftliche und organisatorische Wandlungsprozesse erzwingen einen Transformationsprozess der Gewerkschaften.

Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktveränderungen: Die drei Welten der deutschen Gewerkschaften

Die deutschen Gewerkschaften erreichen im internationalen Vergleich traditionell ein mittleres Organisationsniveau. Der Netto-Organisationsgrad liegt heute für die DGB-Gewerkschaften bei etwa 20 Prozent. Mittlerweile ist die Tertiarisierung des Arbeitsmarktes so weit fortgeschritten, dass über 50 Prozent der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen tätig sind. Während in den traditionell gewerkschaftlich gut organisierten Bereichen der verarbeitenden Industrie in den vergangenen Jahren kontinuierlich Beschäftigung abgebaut wurde, wächst sie bei den Gruppen, die für Gewerkschaften bislang nur schwer ansprechbar sind: also im Dienstleistungssektor, bei Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitarbeitnehmern und Leiharbeitern, zumeist in kleinen und mittleren Betrieben. Eine weitere Strukturveränderung ergibt sich aus der Zunahme der Frauenbeschäftigung. So stieg der Anteil erwerbstätiger Frauen an allen abhängig Beschäftigten in den alten Bundesländern von 33,6 (1950) auf 46 Prozent im Jahr 1998. Ein zentrales Organisationsproblem der Gewerkschaften besteht also darin, dass die Kluft zwischen Mitglieder- und Arbeitsmarktstruktur gewachsen ist. Der Anteil der Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt liegt bei 37 Prozent und unter den Gewerkschaftsmitgliedern bei 64 Prozent. Umgekehrt ist das Verhältnis bei den Angestellten: 57 Prozent auf dem Arbeitsmarkt und 27 Prozent in den DGB-Gewerkschaften. Im Ergebnis erklärt dies die Dominanz des älteren, gewerblichen männlichen Arbeiters in den Gewerkschaften. Umgekehrt sind die Gruppen der Frauen und Jugendlichen gemessen an ihrem Arbeitsmarktanteil deutlich unterrepräsentiert.

Die Gewerkschaften haben es hinsichtlich ihrer Rekrutierungschancen grob mit „drei Welten“ zu tun: erstens der Großindustrie des verarbeitenden Sektors, die nach wie vor Anker und Rückgrat gewerkschaftlicher Stärke in Deutschland ausmacht. Zu dieser Welt gewerkschaftlicher Präsenz und Stärke zählt zweifelsohne auch der Öffentliche Dienst. Auch

wenn dort die Rekrutierung anderen Kriterien folgt und die gewerkschaftliche Bedeutung für das exportorientierte deutsche Modell nachrangig ist (Flankierung), haben wir es mit einer festen Basis für gewerkschaftliche Präsenz in Deutschland zu tun. Die „Zweite Welt“ liegt in den mittelgroßen Betrieben der verarbeitenden Industrie und des Dienstleistungssektors. Dort ist gewerkschaftliche Stärke keinesfalls selbstverständlich, und wenn sie vorliegt, geht sie auf günstige regionale und branchenspezifische Bedingungen zurück, also eine besondere Akteurskonstellation. In der „Dritten Welt“ sind die Gewerkschaften meist gar nicht oder nur schwach vertreten. Dabei handelt es sich nicht nur um kleine oder mittlere Betriebe, sondern durchaus auch um einige größere, zumeist des Dienstleistungssektors, die sich als mittelständisch verstehen. Da in vielen dieser Betriebe eine hohe Wertschöpfung und ein hohes Innovationsniveau besteht sowie mehr Beschäftigungsaufbau stattfindet als in den ersten beiden Welten, kann hier von den Gewinnern des Strukturwandels gesprochen werden. Dass die Gewerkschaften jedoch gerade in diesen Betrieben nicht oder nur schwach vertreten sind, kann als Achillesferse des deutschen Modells begriffen werden. Mit diesem Strukturwandel sind weitere Prozesse verbunden, die die Mitgliederkrise verschärfen und die Rekrutierungschancen erschweren:

1. Sozialstrukturell: als Emanzipation (Individualisierung; verstärkte Bedeutung von Nutzenkalkülen und dem Verlust der Bindewirkung) der Beschäftigten gegenüber gesellschaftlichen Großorganisationen;
2. ökonomisch: der berufliche Werdegang verläuft stärker denn je unabhängig von gesellschaftlichen Großorganisationen;
3. politisch: das traditionelle Partizipationsinteresse ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen: Mehr Partizipation und Autonomie scheint für Nichtmitglieder derzeit kein Beitrittsanreiz zu sein. Dies führt zu der Frage, wie die Nützlichkeit der Gewerkschaft für den Einzelnen verbessert werden kann, ohne die Durchsetzbarkeit solidarischer Politik dadurch zu gefährden.

Die Differenzierungsdynamik des Arbeitsmarktes und der Lebenslagen stellt widersprüchliche Anforderungen an die Gewerkschaften. Sie sind sowohl von ihrer Stammklientel als auch von den noch nicht Organisierten herausgefordert, gleichermaßen authentische Antworten auf unterschiedliche Problemlagen zu bieten. Hinzu kommen altersspezifische Erwartungen an die Gewerkschaften. Veränderte Sozialisationsbedingungen, die stark durch die „Mediengesellschaft“ geprägt sind, Milieuverluste und gesellschaftliche Individualisierungstendenzen, der Wandel betrieblicher Rationalisierung und der Formwandel von Erwerbsarbeit haben nicht nur vielfältigere Formen des betrieblichen Handelns sowie einen modifizierten Beschäftigtenhabitus („Arbeitskraftunternehmer“, Patchwork-Identitäten) befördert, sondern auch neue Vorstellungen von Organisationsloyalität und Solidarität hervorgebracht.

Deutsche Gewerkschaften und die Verbetrieblung

Die Hochphase des deutschen Gewerkschaftsmodells lag in den 1960er- bis 1980er-Jahren. Damals galten industrielle Massenproduktion, standardisierte Produkte und Dienstleistungen sowie der industrielle Großbetrieb als Leitbilder („fordistisches Produktionsmodell“).

Seit den 1980er-Jahren ergibt sich auf der betrieblichen Regulierungsebene eine allgemeine Entwicklungsdynamik hin zu einem funktional erhöhten Flexibilitätsbedarf. Das erste Feld, auf dem dieser Bedarf sich in neuen Tarifverträgen niederschlug, war die Arbeitszeit.

Seit den ersten flexiblen Regelungen in den 1980er-Jahren sind den betrieblichen Akteuren zunehmend größere Entscheidungsspielräume eingeräumt worden. Die nächste Etappe setzte Anfang der 1990er-Jahre ein, als die Tarifparteien auf die Herausforderung hoher ökonomischer Leistungsunterschiede zwischen den Betrieben mit der Vereinbarung von Öffnungsklauseln reagierten, die der betrieblichen Ebene zusätzliche, auch direkt materielle Regulierungsoptionen eröffneten. Als Folge dieser qualitativen Veränderungen in der Tariflandschaft nehmen Haus-, Ergänzungs- oder sonstige tarifliche Sonderregelungen quantitativ und qualitativ an Bedeutung zu und verändern damit das Gesamtsystem der Arbeitsbeziehungen in Richtung eines mehrstufigen Verhandlungssystems. Durch diese neuen Instrumente kontrollierter Dezentralisierung wird das deutsche System industrieller Beziehungen in seinen prägenden institutionellen Strukturen zwar fortgeführt, jedoch einem beschleunigten Wandel ausgesetzt: Die Schutzfunktion flächentarifvertraglicher Regelungen bleibt erhalten, aber ihre Reichweite und Geltungskraft nimmt ab; die Verbände fungieren weiterhin als „Herren der Verfahren“, indem sie die Regelungssachverhalte auf betrieblicher Ebene vorstrukturieren, aber die betrieblichen Akteure erhalten im Austauschsystem ein noch größeres Eigengewicht. Zu erwarten ist daher ein Wandel deutscher Arbeitsbeziehungen von einem Ein-Stufen- zu einem Mehr-Stufen-Verhandlungssystem: Der Flächentarifvertrag verliert seine regulative Monopolstellung, die flächentarifvertragsbezogene Deckung nimmt ab, die Bedeutung qualitativer und quantitativer Ausweitung zentraler und dezentraler Vereinbarungen zu.

Durch die Implementation institutioneller Differenzierungen nimmt zwar die Problemverarbeitungskapazität des Gesamtsystems ab. Der „deutsche Trick“ relativer Stabilität besteht allerdings darin, dass auch für die große Mehrheit der dezentralen Vereinbarungen wiederum der Flächentarifvertrag die Referenzgröße ist. Da der Flächentarifvertrag nach wie vor als der regulative „blue print“ dient, bleibt sein genereller Niedergang vorerst aus. Verbetrieblung der Arbeitsbeziehungen und die darauf reagierende kontrollierte Dezentralisierung sind in der Tendenz durch die ökonomische Globalisierung der 1980er-Jahre angelegt. Mit der deutschen Vereinigung und der zunehmenden europäischen Integration entfalten sie jedoch erst ihre volle Wirkung.

Gewerkschaften zwischen deutscher Einheit und Europäisierung

Durch die deutsche Einheit und den seit den 1980er-Jahren beschleunigten Prozess der Europäisierung ergeben sich für die deutschen Gewerkschaften einige neue und grundlegende Herausforderungen. So unterschiedlich beide Entwicklungen sind, so haben sie doch in ihren Folgen für die Veränderung der Arbeitsbeziehungen teilweise große Gemeinsamkeiten in ihrer deregulierenden Wirkung.

Die Folgen der deutschen Einheit lassen sich relativ einfach umreißen. Der Aufbau der Gewerkschaften in Ostdeutschland kannte keine Stunde Null. Er war sowohl von den spezifischen Verhaltensdispositionen der DDR-Gesellschaft geprägt als auch von den handlungsbestimmenden Interessen und Strukturen der westdeutschen Akteure, die ihre fertigen Instrumente (Flächentarifvertrag), Spielregeln sowie ihr Personal nach Ostdeutschland exportierten. Die richtungsweisende Kraft des Institutionentransfers war die stabilitätsorientierte Machtstrategie der westdeutschen Akteure, deren kurz- und mittelfristige Ziele dabei recht erfolgreich verwirklicht werden konnten: In der Frühphase des Transformationsprozesses stieg die Mitgliederzahl rasch an, der Flächentarifvertrag wurde anstelle des

verschiedentlich geforderten Vorrangs betrieblicher Regelungen weitgehend akzeptiert, die Gewerkschaften leisteten durch unkonventionelles, improvisiertes Handeln einen nachhaltigen Beitrag zur politischen Pufferung des Transformationsschocks. Dabei konnten sie sogar einen Stufenplan zur materiellen Angleichung an das westdeutsche Tarifniveau vereinbaren (1991), ohne dass unauflösbare Konflikte zwischen den Tarifparteien entstanden. Allerdings ist längerfristig gesehen die Konstellation auch 13 Jahre nach dem Ende der DDR alles andere als konsolidiert. Es handelt sich vielmehr gleichsam um eine Phasenverkehrung der in transformationstheoretischen Konzepten üblicherweise unterstellten Abfolge. Nach einer außergewöhnlich schnell durchlaufenen Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase sowie einem ungewöhnlich raschen Eintritt in eine Konsolidierungsphase - trotz des Transformationsschocks - sind mittlerweile Zeichen der Entkonsolidierung unübersehbar. Belege dafür sind ein anhaltender Mitgliederrückgang; die Mehrheit der gewerkschaftlichen Mitglieder in Ostdeutschland sind Rentner und Arbeitslose. Hinzu kommen mannigfaltige Abweichungen vom Flächentarifvertrag bis hin zu dessen grundlegender ordnungspolitischer Infragestellung. Statt eines konstruktiven dynamischen Beziehungsgeflechts zwischen betrieblichen Akteuren und überbetrieblichen Gewerkschaften sind letztere mit einer gewissen Verselbstständigung ihrer betrieblichen Basis konfrontiert, so dass mit fortschreitender Distanz zur Startphase die Gewerkschaften immer weniger „Herren des Verfahrens“ blieben. Alles dies hat auch dazu beigetragen, dass die IG Metall erstmals seit dem Bayernstreik von 1954 im Frühsommer 2003 wieder einen Streik verloren hat, und zwar in Ostdeutschland.

Die deutsche Einheit, von den Gewerkschaften als Institutionentransfer organisiert, verlangte von ihnen einen erheblichen Ressourcenaufwand. Dabei ist es einerseits gelungen, in den größeren Betrieben vergleichbare gewerkschaftliche Strukturen zu verankern, wie wir sie im Westen kennen. Andererseits reichte dies nicht aus, um eine flächendeckende Präsenz zu erreichen, da die betriebliche Struktur in Ostdeutschland weitaus stärker als im Westen der Republik durch eine kleinbetriebliche Landschaft geprägt ist. Hohe Arbeitslosigkeit, starke Kooperationsbezüge zwischen Belegschaftsvertretern und Management als Teil des DDR-Erbes, das sich auch in den neu gebildeten industriellen Beziehungen wieder findet, führen dazu, dass in Ostdeutschland selbst, aber erst recht zwischen Ost- und Westdeutschland, für die Gewerkschaften insgesamt mehr Heterogenität zu bewältigen ist als vor 1989. Wesentliche Momente des Unterschieds lassen sich auch an der Schnittstelle zum politischen System feststellen, da die ostdeutschen Gewerkschaften nur über unzureichende Kontakte zu den Parteien und Bürgergruppen verfügen. Ganze Bereiche der ostdeutschen Wirtschaft sind mittlerweile gewerkschaftsfrei. Maßgeblich dazu beigetragen haben Teile des Arbeitgeberlagers, die in den Gewerkschaften keinen adäquaten Kooperationspartner sehen, um ihre wirtschaftliche Basis an die veränderten Umweltbedingungen anzupassen. Stattdessen nutzen ost- und westdeutsche Arbeitgeber die dramatische Arbeitsmarktsituation, um die Handlungsbasis für die Gewerkschaften weiter einzuschränken, etwa durch die so genannten OT-Verbände (ohne Tarifbindung). Da die Gewerkschaften unter diesen Bedingungen nur unzureichend in der Lage waren, eine konzeptionelle Vorwärtsstrategie zu ermöglichen, gelang ihnen auch kein nachhaltig positiver Bezug zu den Beschäftigten, der eine stärkere Verankerung in den Betrieben und Verwaltungen ermöglicht hätte. Infolgedessen gelang es auch nicht, Impulse für die deutschen Gewerkschaften als Ganzes zu setzen, sondern die Lage der ostdeutschen Gewerkschaften führt eher zu einer massiven Infragestellung des deutschen Gewerkschaftsmodells. Faktoren der sich mehr oder minder zeitgleich entwickelnden europäischen Herausforderung sind der integrierte europäische Bin-

nenmarkt, die einheitliche europäische Währung und eine zunehmende Bedeutung der EU als (De-) Regelungsakteur. Im Grundsatz wird der Integrationsprozess durch eine ökonomische Internationalisierung vorangetrieben, während ein paralleler Prozess der sozialen Transnationalisierung ausbleibt. Das Ergebnis ist eine Politik des „regulatorischen Disengagements“. „Europäisierung“ und „Verbetrieblichung“ sind zwar analytisch zu trennen, überschneiden sich in der Praxis der europäischen Entwicklung allerdings stark. Ein markantes Beispiel für diesen Zusammenhang ist das Volkswagen-Projekt „5.000x5.000“. Beim Global Player Volkswagen kann seit Jahren eine Politik des regime shopping, gerade auch innerhalb der EU und den Kandidaten-Ländern aus Mittelosteuropa beobachtet werden. Es handelt sich also um einen ganz selbstverständlichen Baustein einer globalen Unternehmensstrategie, die die Einflussmöglichkeiten für die nationalen Gewerkschaften schrumpfen lassen.

Auch die Handlungspotentiale der europäischen Dachverbände der Gewerkschaften sind begrenzt, da sie nach wie vor schwache Akteure mit einem kleinen Apparat, kaum vorhandenen klaren Zuständigkeiten, Kompetenzen, Machtressourcen und sehr geringer Verpflichtungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedsverbänden sind. Nach wie vor behalten die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa ihre Bedeutung und bleiben deren zentrale Legitimationsinstanz. Damit ist die transnationale Gewerkschaftspolitik auf eigenorganisatorische Koordinierungsaktivitäten verwiesen, z.B. die in der Folge des Maastricht-Prozesses vereinbarten Koordinierungsregeln, um sich wechselseitig gegen Sozialdumping zu schützen. Weiterhin scheint sich durch die Direktiven der EU-Kommission über die Betriebsräte und über die Europäische Aktiengesellschaft perspektivisch eine suprastaatliche Regulierungsebene zu etablieren. Allerdings ist diese in das Spannungsfeld und Strukturproblem der Heterogenität nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen mit ihren unterschiedlichen Partizipationsmustern eingebunden.

Durch die Europäisierung entsteht damit eine weitere Verhandlungsstufe, die keine der vorhandenen nationalen Stufen ersetzt, sondern vielmehr das prekär national eingebettete deutsche Gewerkschaftsmodell in ein mehrdimensionales Verhandlungsmodell aus dezentraler Branchen- und trans- sowie supranationaler Regulierung gliedert.

Gewerkschaften in Politik und Medien

Neben den neuen Marktbedingungen, wie sie durch innerbetriebliche und europäische Prozesse vorangetrieben werden, gehören die neuen Kommunikationsbedingungen in der Mediengesellschaft zu den einschneidendsten Umweltveränderungen für die Gewerkschaften. Von zwei Seiten werden die tradierten gewerkschaftlichen Kommunikationsweisen angefochten: einerseits durch gesellschaftliche Entwicklungen, wie die Individualisierung und Bildungsexpansion sowie die Autonomisierung des Einzelnen, die Auflösung von Milieus sowie die Enttraditionalisierung von Gesellschaft, und andererseits durch die technische Seite der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Die zunehmende Bedeutung und ihre nahezu unbegrenzte Verbreitung macht Information zu einer strategischen Ressource für jeden kollektiven Akteur. Die problemlose Verfügbarkeit von Information erhöht die Möglichkeit des (Leistungs-)Vergleichs auf Seiten der Bürger und Gewerkschaftsmitglieder und befördert das nutzenorientierte, instrumentelle Beurteilen von Akteuren. Damit geraten die Gewerkschaften in eine ständig einzulösende kommunikative Bringschuld, die zugleich einer ständigen komparativen Leistungsbeurteilung gleichkommt. Zur

Aufgabe der Gewerkschaften, weggebrochene soziale Bezüge durch neue Kommunikationsformen zu kompensieren, gesellt sich ein ständig erhöhter Leistungsdruck oder zumindest Leistungsdarstellungsdruck.

Die neue Mediengesellschaft ist nicht nur ein limitierender Faktor für die kommunikative Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften: in ihr liegen auch Chancen, um den Kontakt mit den Mitgliedern und der Gesellschaft neu zu gestalten und vielleicht sogar zu erweitern. Allerdings ist die stete Suche der Gewerkschaften nach effektiven Formen massenmedialer Kommunikation bisher in einem spezifischen Sinne von einer doppelten Begrenzung geprägt: Einmal sind sie in der Vergangenheit meist auf das eigene Milieu bezogen gewesen, was sich in einer außerordentlichen Dominanz von Binnenkommunikation niederschlug; zweitens waren sie begrenzt auf bestimmte Medien, und zwar auf die Printmedien. In der traditionellen Gewerkschaftskommunikation dienten die eigenen Printmedien dazu, den Mitgliedern Informationen und Deutungen ex cathedra zu vermitteln. Mit der gesellschaftlichen Verbreitung des Internetzugangs hat sich die Situation grundlegend verändert. Denn mit dem Internet ist es zum einen möglich, die Mitglieder so zu erreichen, dass Informationen der traditionellen elektronischen Massenmedien weder schneller sein, noch unkommentiert bleiben müssen. Zwar verfügen noch nicht alle über einen Internetanschluss, die Zahlen entwickeln sich jedoch rasant. Dadurch bekommt das Internet das Potenzial eines universellen Kommunikationsmediums. Die Gewerkschaften können somit ein elektronisches Massenmedium als selbst zu verantwortende Instanz nutzen, das schnell ist und zugleich exklusive Deutungen vermittelt, viele und bald alle erreicht und für die Binnen- wie auch für die Außenkommunikation zunehmend an Bedeutung gewinnt. Gleichwohl können Gewerkschaften nicht ohne traditionelle Medienkommunikation auskommen, wenn sie ihr Umfeld verbessern wollen. Dies kann aus der Funktionslogik der Massenmedien heraus nicht durch eine altbackene Organisations-PR erreicht werden. Das verlangt den Gewerkschaften das Risiko ab, den Spagat zwischen der Logik (potentieller) Mitglieder und der Medienlogik zu wagen. Denn sie müssen der Medienlogik Genüge tun, um die kritische Schwelle der Massenmedien überwinden zu können. Das verlangt den Gewerkschaften auch ab, Inhalte nicht nur an den Interessen der Mitglieder, sondern auch an den potenziellen Mitgliedern, also allen abhängig Beschäftigten auszurichten, und generell ein professionelleres Public-Affairs-Management zu betreiben.

Organisation, Funktionäre und Strategiefähigkeit

Die wichtigsten Handlungsressourcen, über die Organisationen verfügen, sind ihre Funktionäre. Sie sind Rollenträger und individuelle Persönlichkeit in einem. Sie entscheiden mit ihren Wahrnehmungen und Präferenzen über die Handlungsrichtungen von Organisationen. Die deutschen Gewerkschaften haben schon im Kaiserreich ein Modell bürokratisierter und professionalisierter Gewerkschaftsarbeit entwickelt, das auch für viele andere nationale Gewerkschaften zu einem Leitbild wurde. Schon früh haben die deutschen Gewerkschaften damit begonnen, die Sozialisation ihrer Führungselite nicht dem Zufall zu überlassen, sondern diese mit einem eigenen Schulungswesen zu strukturieren und zu orientieren. Dass in der Funktionärsrekrutierung eine organisationsstrategische Ressource liegt, drückt sich unter anderem darin aus, dass die Personalhoheit fast ausschließlich bei den Organisationsspitzen verankert ist. Der soziologische Kern der Personalrelevanz ist relativ einfach zu umreißen: Apparate können nicht kommunizieren, entscheiden, vermitteln und im Rahmen

der Organisationsziele Entwicklungen tragen. Das können nur die in ihnen wirkenden Menschen als Rollenträger. Organisationen sind nur als kollektive Handlungseinheiten fähig zum Wandel und zur Anpassung. Personalrekrutierung auf der Arbeitsebene wie in der Spitze ist damit der zentrale strategische Schlüssel für die Entwicklung einer Organisation.

Das lässt sich auch an den Erfolgen und Misserfolgen der Gewerkschaftsführer ablesen. Für die öffentliche Aufmerksamkeit und Wahrnehmung der Gewerkschaften sind solche Vorsitzende von herausragender Bedeutung, denen es gelingt, interne Akzeptanz mit tarifpolitischem Fortune und gesellschaftspolitischer Interventionsfähigkeit zu verbinden. Personen, die in diesem Sinne den einzelnen Gewerkschaften zu einem unverwechselbar positiven Image verhelfen, waren beispielsweise Otto Brenner (IG Metall), Georg Leber (IG Bau), Heinz Kluncker (ÖTV) und Hermann Rappe (IG Chemie). Während es bis in die 1970er-Jahre relativ selten war, dass Gewerkschaftsvorsitzende an ihren Organisationen gescheitert sind, geschieht dies seit Anfang der 1990er-Jahre häufiger. Zu nennen sind insbesondere: Lorenz Schwegler (HBV), Monika Wulf-Mathies (ÖTV), Herbert Mai (ÖTV) und Dieter Wunder (GEW): allesamt Vorsitzende in Gewerkschaften des Dienstleistungssektors, die mit Engagement den Umbau ihrer Organisationen an veränderte Umweltbedingungen erreichen wollten, dabei aber keine hinreichende politische Unterstützung aus den eigenen Reihen erreichen konnten. Diese Geschichten des Scheiterns werfen ein exemplarisches Licht auf die verschlungenen Wege gewerkschaftlicher Umbauarbeit. Sie machen mitunter auch deutlich, dass Gewerkschaftsvorsitzende unter den Bedingungen zuweilen „lagerhaft“ gespaltener politischer Kulturen und Interessen nahezu extreme Integrationsleistungen erbringen müssen, wenn sie einen Wandel ihrer Organisationen voranbringen wollen. Und dazu brauchen sie nicht nur ein pointiertes Veränderungsbewusstsein, Augenmaß, Risikobewusstsein, sondern auch ein gehöriges Maß an machiavellistischen Fähigkeiten. Da der Aufstieg zum Gewerkschaftsvorsitzenden in der Regel nicht über den offenen demokratischen Wettbewerb verläuft - Kampfabstimmungen bei Gewerkschaftstagen sind äußerst selten -, sondern stärker über politische Kooptation, gehen von diesem besonderen Selektionsprozess sicherlich auch einige beharrliche Tendenzen aus, die sich negativ auf eine dynamischere Steuerungs- und Integrationsfähigkeit auswirken können.

Was für die Spitze gilt, gilt auch für die Arbeitsebene. Lange Berufsbiographien und vergleichsweise seltene Wechsel zwischen den Positionen innerhalb der Gewerkschaft und erst recht in andere Wirtschafts- und Berufsfelder führen im Kontext hierarchischer Entscheidungsstrukturen zu einer schwachen, eher reaktiven Veränderungspraxis. Das Selbst- und Fremdbild des Gewerkschaftsfunktionärs differiert zwar von Gewerkschaft zu Gewerkschaft. Und auch die Zugänge und Motivationen zu diesem Berufsfeld sind sehr unterschiedlich. Zwar bestehen Ansätze einer professionalisierten Grundlagenbildung für die Arbeit von Gewerkschaftsfunktionären, beispielsweise durch die „Akademie der Arbeit“ (Frankfurt/Main) und eigene Trainee-Programme der Einzelgewerkschaften. Doch dies alleine reichte bislang nicht hin, um eine effiziente Rekrutierungspraxis sicher zu stellen. Deutliche Veränderungen lassen sich auch auf der Ebene der biographischen Hintergründe identifizieren: Spielten bis in die 1980er-Jahre hinein politische Motivationen eine zentrale Rolle für den Zugang in den hauptamtlichen Funktionärsbereich, so ist diese Grundmotivation mittlerweile durch eine pragmatischere Haltung zurückgedrängt worden.

Ohne neue Impulse aus der Organisation und ohne Umsetzung der Impulse aus der Organisationsspitze kann erfolgreiches Organisationshandeln nicht stattfinden, insbesondere nicht bei Mitgliederorganisationen wie den Gewerkschaften. Hier stoßen die Gewerkschaften auf ein nicht zu vernachlässigendes Problem: das des generationengebundenen

Angebots und generationenspezifischer Erwartungen. Während in früheren Jahrzehnten die Übernahme hauptamtlicher Funktionen nicht nur mit einem hohen Maß sozialer Anerkennung verbunden war, sondern auch als berufliches Fortkommen angesehen wurde, scheinen die deutschen Gewerkschaften heute nur unzureichende berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Gewerkschaftssekretäre erleben ihre berufliche Entwicklung häufig als Sackgasse. Erkennbar sind derzeit folgende drei Trends: Erstens wird Personal angesichts zurückgehender Mitgliederzahlen abgebaut. Zweitens werden verstärkte Anstrengungen unternommen, neue Funktionäre zu gewinnen und diese zu qualifizieren. Drittens kommt es zu einer weiteren Professionalisierung der Gewerkschaftsfunktionäre in Richtung serviceorientierter Aktivitäten, ohne dass die politische Dimension gänzlich wegfällt.

Die deutschen Gewerkschaften im Transformationsprozess: Vier Herausforderungen

Die vielfältigen Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik haben einen grundlegenden Transformationsprozess der Gewerkschaften eingeleitet. Die zentrale Frage dabei lautet: Sind sie in diesem Prozess nur reaktiver Akteur oder werden sie auch zu einem proaktiven Akteur? Das deutsche Modell steht, wenn schon nicht zur völligen Disposition, dann jedoch vor weitreichenden Veränderungen. Werden die Gewerkschaften getrieben oder werden sie die anstehenden Reformprozesse begleiten? Zentrale Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft betreffen die gewerkschaftlichen Organisationsinteressen ganz direkt und verändern die Bedingungen ihres Handelns, auch ohne Zutun der Politik. Die grundlegenden Herausforderungen der sich veränderten Umwelt sind in den vorherigen Abschnitten angesprochen worden und lassen sich in vier Punkten zusammenfassen: die Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen; der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungswandel; der sozio-kulturelle Wandel in der Gesellschaft und der Wandel des regulativen Umfeldes.

Hinsichtlich dieser Herausforderungen sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens wäre es falsch, wenn man diese Herausforderungen einfach als extern verstehen würde. Sie sind immer auch rückgekoppelt, wahrgenommen und definiert durch die Brille der konkreten Organisation. Sie haben also immer auch eine „Innen-Umwelt“, die in der organisatorischen, programmatischen und personellen Grundausstattung der jeweiligen Gewerkschaften besteht. Die Interaktion zwischen externer und Innen-Umwelt der Organisation muss immer mitgedacht werden, so äußerlich die Herausforderungen auch erscheinen mögen. Zweitens sind die Gewerkschaften, und das kennzeichnet ihre grundlegenden Schwierigkeiten, mit der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher, aber verzahnter Veränderungsprozesse konfrontiert. Diese Zustandsbeschreibung legt die Vermutung nahe, dass Reaktionen, die nicht die Gleichzeitigkeit und Verzahnung berücksichtigen, unzureichend sein werden, wenn es darum geht, die integrative Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften zu erneuern.

Besonders deutlich wird diese Notwendigkeit der Verzahnung am Wandel des politisch-regulativen Umfeldes. Aus diesem mehr oder minder öffentlichen Feld der Gewerkschaftsarbeit ergeben sich schnell unmittelbare Rückwirkungen auf ihre Beurteilung durch Mitglieder und Bürger. Mit dem Umbau des Wohlfahrtsstaates haben sich vielfältige Spannungsfelder und Konflikte mit den politischen Parteien und der jeweiligen Regierung ergeben, die es den Gewerkschaften schwer machen, sich als konstruktiver Gestalter zu präsentieren. Stattdessen verfestigte sich in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik in den letzten Jahren das Bild der gewerkschaftlichen Vetomacht und der Vorwurf der Blockadepolitik. Hinzu kommt, dass es den Gewerkschaften teilweise nicht gelingt, vorhandene Handlungsspielräume auszunutzen.

Allerdings darf die Relevanz veränderter politischer Rahmenbedingungen nicht überschätzt werden. Sie unterscheidet sich von den strukturellen Mitgliederproblemen nicht nur in der Form, sondern auch in der Bedeutung. Durch das Mitgliederproblem stellt sich langfristig die Existenzfrage. Spannungen zwischen Gewerkschafts- und Regierungspolitik können demgegenüber konjunkturelle Phänomene sein, wenn sich die Gewerkschaften mit tauglichen Initiativen darauf einstellen. Mit der Forderung der Gewerkschaften nach einem „Bündnis für Arbeit“ (1995) erreichten sie eine so hohe Akzeptanz, dass sich daraus neue Ansprüche an die Politik ableiten ließen. Aber auch die Regierung kann durch Gesetze Handlungsimpulse für die Gewerkschaften ermöglichen, die deren Steuerungsfähigkeit verbessern. Dies ist exemplarisch durch das Betriebsverfassungsgesetz (2001) und das „Altersvermögensgesetz“ (2001) erfolgt.

Die grundlegende Frage ist also, ob die Gewerkschaften den Prozessen des Wandels ausgeliefert sind oder ob sie die Transformation selbst gestalten können und wollen. Die öffentlichen Debatten der jüngsten Zeit suggerieren, die Gewerkschaften seien nicht willens, die Veränderungsprozesse zur Kenntnis zu nehmen und würden eine blockierende Verteidigungshaltung einnehmen. Tagesaktuelle Auseinandersetzungen sind jedoch ein unzureichender Maßstab für die Beurteilung von Problem- und Interessenlagen. Aus der Beobachtung der Entwicklung der Gewerkschaften in den letzten Jahren lassen sich schon eher Aussagen sowie - wenngleich mit hoher Unsicherheit - Prognosen über ihr zukünftiges Handeln und die Perspektiven des deutschen Modells ableiten. Dabei muss aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses von externer und Innen-Umwelt der Gewerkschaften davon ausgegangen werden, dass die zukünftige Organisation der Gewerkschaften in einem umfassenden Sinne - also Organisationsstrukturen, Organisationsprogramm und Organisationspersonal - sowohl die Voraussetzung zur Lösung der anstehenden Problemlagen ist wie auch ihr Problem. Organisationsentwicklung und -lernen sind also zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewältigung der Zukunft. Um der Vielfalt der Interessen und Kulturen gerecht zu werden, die in der Arbeitsgesellschaft des 21. Jahrhunderts zu berücksichtigen sind, bedarf es eines Neustarts.

Ein Versuch, aus dieser groben Skizze des Transformationsdrucks und der gewerkschaftlichen Reaktionen einen Ausblick auf die Zukunft und den möglichen Neustart des deutschen Gewerkschaftsmodells zu nehmen, muss aufgrund der hohen Zukunftsunsicherheit zwangsläufig spekulativ ausfallen. Spekulation ist immer dann besonders reizvoll, wenn sie sich eines Szenarios bedient. Angesichts der bisherigen Entwicklung lassen sich drei grundlegende Entwicklungsmuster ausmachen: Erosion, Inkrementalismus („Durchwursteln“) und Reform.

Im Erosionsszenario werden die Gewerkschaften weiter an Mitgliedern verlieren, die Stammkunden werden buchstäblich aussterben, die jungen Menschen nicht beitreten. Die Gewerkschaften gehen damit rasant an gesellschaftlicher Anerkennung verlustig. Organisatorische Schwäche wird den Flächentarifvertrag vom dominanten zum untergeordneten Regulativ werden lassen. Die Gewerkschaften werden zu partikularistischen Interessenorganisationen, die nur noch in bestimmten Branchen und bestimmten Betrieben relevant sind. Dieses negative Szenario ist nicht ganz unrealistisch. Denn wenn es den Gewerkschaften nicht gelingt, auf beschäftigungs- und interessenbezogene Spezifika des größer werdenden Dienstleistungssektors einzugehen und das Gespräch mit der Jugend positiv zu gestalten, entwickeln sich die Organisationsgrade in Richtung auf das französische Niveau.

Das Inkrementalismuszenario („muddling through“) scheint weniger ein Szenario als derzeitige Realität zu sein. Auch wenn den Gewerkschaften ein erstaunliches Maß an flexibler Reaktion auf neue Herausforderungen, insbesondere auf der Ebene der Tarifpolitik (Verbetrieblung), nicht abzusprechen ist, scheint ein strategisches Konzept zu fehlen. Stattdessen kommt es primär zu situativen Reaktionen, die jedoch bislang nur unzureichend dazu beitragen konnten, Vertrauen bei den Beschäftigten und in der Öffentlichkeit zu

schaffen. Dazu trägt auch bei, dass es den Gewerkschaften bislang nicht gelungen ist, sich perspektivisch zu den großen Herausforderungen der Wachstumskrise, der demographischen Verschiebungen, der Wissensgesellschaft und der Globalisierung zu verhalten. Klar ist, dass sie weder für eine reine Abwehrschlacht nach dem Beispiel der britischen Bergarbeitergewerkschaft gebaut sind, noch für eine offensive Gestaltung des Wandels, wie dies die nordischen Gewerkschaften für sich in Anspruch nehmen können. In diesem Szenario verlieren die Gewerkschaften ihren Anspruch als politischer Verband; sie können jedoch als Interessensorganisation überleben, die je nach Betrieb und Branche eine starke Verhandlungsposition haben können.

Das Reformszenario zielt auf eine positive Transformation des Status quo. Darunter ist zu verstehen, dass es zu einer Veränderung der deutschen Gewerkschaften an „Haupt und Gliedern“ kommt, die eine neue Integrations- und Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der Vielfalt und der Entgrenzung ermöglicht. Dazu gehört, dass Gewerkschaftspolitik als Politik im Mehrebenensystem unter den Bedingungen der Gleichzeitigkeit von nationalen und europäischen Prozessen eng verkoppelt gedacht wird. Dazu müssen Gewerkschaften national relativ stark sein. Nicht wahrscheinlich ist, dass eine national schwache Gewerkschaft auf der europäischen Ebene eine Lösung der Probleme findet. Denkbar ist aber, dass eine national reformoffene und mobilisierungsfähige Gewerkschaft ihre Aktivitäten strukturell mit der europäischen Ebene verkoppelt und auf diesem Wege zusätzliche Handlungsoptionen entstehen. Eine Europäisierung der Arbeitsbeziehungen nach deutschem Muster ist unwahrscheinlich. Aber eine Aufwertung der europäischen Ebene im Rahmen einer neuen Mehrebenenpolitik ist realistisch und notwendig. Das Markenzeichen des Reformweges besteht darin, dass sich die Gewerkschaften auch zukünftig nicht nur als Interessenverband, sondern auch als politischer Verband, der die Gesellschaft mitprägt, engagieren.

Die derzeitige Situation der Gewerkschaftspolitik entspricht am ehesten dem Inkrementalismus-Szenario. Welches aber ist das realistische Szenario für die Zukunft? Leider lassen sich aus den Entwicklungen der 1990er-Jahre keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen. Die 1990er-Jahre waren nicht nur für, sondern auch von den Gewerkschaften verschenkte Jahre möglicher Reformen. Dies trifft insbesondere auf die nicht genutzten Möglichkeiten des deutschen Einigungsprozesses zu, dessen Folgen sich in der gewerkschaftlichen Streikniederlage in der ostdeutschen Metallindustrie (2003) vor aller Öffentlichkeit ausbreiteten. Heißt das nun, dass die Gewerkschaften nur reagiert haben und sich beharrlich den Herausforderungen verweigert haben? Keinesfalls! Sie haben in dieser Zeit viele kleine Baustellen aufgemacht und sich dort mit neuen Reforminitiativen versucht. Aber es ist teilweise schwer zu erkennen, dass die vielen kleinen Baustellen Teil einer Großbaustelle sind. Es gibt also viele Baustellen, mit vielen Polieren, aber ohne Bauleitung. Woran liegt es, dass sich die deutschen Gewerkschaften so schwer tun mit einer offensiven Reformpolitik, die sowohl den Bedürfnissen der Gewinner wie auch der Verlierer des kapitalistischen Umbauprozesses gerecht wird? Eine mögliche Antwort lautet: Die Kräfte des Marktes sind in den letzten Jahrzehnten stärker geworden, während die regulierende und gestaltende Kraft der Politik schwächer geworden ist. Das Prinzip des Marktes hat zunehmend Einfluss gewonnen in Bereichen, die bisher dem Staat, den Verbänden, ja der Politik vorbehalten waren. Dazu kommen die dargestellten Umweltveränderungen. Mit diesen eher externen Ursachen ist aber nur ein und zudem ein unzulänglicher Teil der Antwort gegeben. Unzulänglich deshalb, weil es zu den Aufgaben der Gewerkschaften gehört, nachteiligen Markt- und Kapitalkräften entgegenzuwirken. Es sind vor allem auch innerorganisatorische Gründe zu benennen, die den offensiven Reformkurs verhindern. Die zukünftige Gestalt des deutschen Ge-

werkschaftsmodells und die Zukunft der Gewerkschaften wird davon abhängen, ob die organisationspolitische Selbstblockade überwunden wird, indem offensive Antworten auf die Mitgliederkrise und die notwendige flexible Mehrebenenkoordination gegeben werden. Maßstab der Reform des deutschen Gewerkschaftsmodells ist letztlich die Fähigkeit, weiterhin als gesellschaftlich relevanter politischer Verband zu wirken und nicht als partikulare Interessengruppe einiger Beschäftigtengruppen und Arbeitsplatzbesitzer zu enden.