

## Vom Fordismus zur Globalisierung - Schlüsselprobleme der deutschen industriellen Beziehungen

Jürgen Kädler

*Der Aufstieg von Gewerkschaften und kollektiven Arbeitnehmervertretungen allgemein zu breit anerkannten, machtvollen und einflussreichen Regulierungsinstitutionen kapitalistischer Industriegesellschaften ist untrennbar verbunden mit den Wachstums- und Vollbeschäftigungsjahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg, für die sich im Gefolge der Regulations- theorie der Begriff des Fordismus durchgesetzt hat. Der nach Ländern durchaus unterschiedlich institutionalisierte, auf unterschiedlichen Arbeits-, Qualifizierungs- und Produktionssystemen aufruhende Kompromiss von Kapital und Arbeit stand im Zentrum einer international verflochtenen, aber im nationalstaatlichen Rahmen politisch regulierten, gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, die ihrerseits die Voraussetzungen für die Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitnehmervertretungen in diesem Rahmen bot.*

*Die ‚Krise des Fordismus‘ begründet damit zugleich eine grundlegende Krise der mit ihm eng verbundenen Systeme industrieller Beziehungen. Makroökonomische Rahmenbedingungen verlieren ihre Stabilität, und die ganz auf sie zugeschnittenen Instrumente gewerkschaftlicher und betriebsrätlicher Arbeitnehmervertretung laufen mehr oder weniger leer oder führen zu anderen als den vormals mit ihnen verbundenen Ergebnissen. Stellte sich diese Beeinträchtigung kollektiver Arbeitnehmerpositionen zunächst noch als Begleiterscheinung allgemeiner wirtschaftlicher Verwerfungen und des damit verbundenen Drucks der Massenarbeitslosigkeit dar, so erscheint sie im Zeichen der ‚Globalisierung‘ als Kehrseite der von ‚der Wirtschaft‘ gefundenen Lösungen. Abbau von Handelsbeschränkungen, Deregulierung der globalen Märkte, leistungsfähigere und zugleich billigere Logistik und die weltweite Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien hätten - so ganz grob der Kern des Arguments - die Unternehmen von ortsgebundener Arbeitskraft unabhängig gemacht und damit die auf diese gegründete Primärmacht als unabdingbare Grundlage kollektiver Arbeitnehmervertretung irreversibel unterminiert.*

*Gegenüber dieser Deutung der als solcher unbestreitbaren Krise der industriellen Beziehungen (nicht nur) in Deutschland soll hier ein doppeltes Argument vertreten werden:*

- *Soweit diese Krise durch dauerhafte Millionenarbeitslosigkeit bedingt ist, handelt es sich nach wie vor um die unverarbeitete Konsequenz aus dem Niedergang des Fordismus. Nicht dass heute mehr Arbeitsplätze als früher verlagert werden, sondern dass nicht in ausreichendem Maße neue entstehen, ist hier das Problem. Das Abstellen auf Globalisierung in diesem Zusammenhang verkehrt Ursache und Wirkung, mit politisch durchaus problematischen Implikationen.*
- *Soweit Entwicklungen, die unter Globalisierung gefasst werden können, tatsächlich dazu beitragen, kollektive Arbeitnehmervertretung in neuer Weise infrage zu stellen, sind nicht neue geographische Verschiebemöglichkeiten entscheidend, sondern eine grundlegende Neuausrichtung von Unternehmensstrategien, auf der Basis neuer Rationalitäts- und Legitimitätsvorstellungen und unter primärer Bezugnahme auf die globalen Finanzmärkte.*

*Da zu Ursachen und Wirkungen der Krise des Fordismus hinreichend Analysen vorliegen, stellt der Beitrag den Aspekt der Globalisierung in den Mittelpunkt. Nicht der Verfall latenter Primärmacht, sondern die Fähigkeit, diese zu konsolidieren und als Machtressource zu nutzen, ist dabei das zentrale Problem kollektiver Arbeitnehmervertretung.*

### Einleitung

Das Gewicht kollektiver Arbeitnehmervertretungen beruht auch innerhalb des deutschen Systems industrieller Beziehungen in letzter Instanz auf der Fähigkeit, durch selektive Kooperationsverweigerung Druck auszuüben. Entsprechend sind sie dort gut fundiert, wo Unternehmen von bestimmten Beschäftigtengruppen oder Belegschaften abhängig sind, und wo betriebliche Arbeitneh-

mervorteiler und Gewerkschaften in der Lage sind, diese Abhängigkeit als Machtressource zu nutzen. Je stärker und dauerhafter Unternehmen sich auf die Kooperation und das Engagement jener Beschäftigten verlassen müssen und in der Regel auch können, desto schwerer wiegt allein die Drohung der Kooperationsverweigerung, sofern diese Drohung glaubwürdig ist. Die hier angelegte Doppelrolle kollektiver Arbeitnehmervertretung, verlässliche Kooperation als Normalfall garantie-

ren und zugleich glaubwürdig mit der Ausnahme drohen zu können, ist eine grundlegende Voraussetzung für die relativ hohe Regulierungskraft des konfliktpartnerschaftlichen Modells industrieller Beziehungen in der Vergangenheit.

Die Neuausrichtung von Unternehmensstrategien im globalen Rahmen und insbesondere die veränderte Nutzung geographischer Handlungsspielräume durch die Unternehmen heben die Abhängigkeit der Unternehmen von bestimmten Beschäftigtengruppen oder Belegschaften und ihren spezifischen Kompetenzen nicht auf. Soweit es hier zu Verschiebungen der Machtbalancen kommt, beruhen diese darauf, dass infolge von Produktivitätsentwicklung, Konzentration auf Kernkompetenzen oder pauschalen Kostensenkungsprogrammen die Nachfrage auch nach qualifizierten Arbeitskräften unsicherer wird und die Abhängigkeit der Beschäftigten von ihrem jeweiligen Arbeitsplatz unter dem Eindruck massenhafter Dauerarbeitslosigkeit zunimmt.

Dagegen kommt es im Gefolge der neuen Unternehmensstrategien zu einer teilweisen Erosion zweier anderer Bedingungen: der Fähigkeit von Betriebsräten und Gewerkschaften, die Abhängigkeit der Unternehmen als Machtressource zu nutzen, und des relativ großen gemeinsamen Nenners zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in bestimmten Grundsatzfragen, der bislang eine wesentliche Grundlage der Konfliktpartnerschaft gewesen war. Insbesondere vier Problemkomplexe lassen sich in diesem Zusammenhang identifizieren, die wesentliche Parameter des Systems industrieller Beziehungen in den exportorientierten Kernbranchen der deutschen Industrie einschneidend verändern, mit Wirkungen darüber hinaus:

- der Bruch der Unternehmen mit wesentlichen Elementen jenes übergreifenden Konventionenbestandes, der dem Prinzip der Sozialpartnerschaft in seiner bisherigen Form zugrunde lag, und den man mit Boltanski und Chiapello als den ‚Geist‘ des sozialpartnerschaftlich regulierten Kapitalismus bezeichnen kann;

- die forcierte Aufspaltung vormals einheitlich regulierter Wertschöpfungs- und Branchenzusammenhänge mit der Konsequenz einer Ausdifferenzierung von Aushandlungsarenen und Aushandlungsgegenständen sowie von Entgelt- und Vertretungsstandards;
- die systematische Nutzung von Benchmarking und Standortkonkurrenz bei der Steuerung bestehender transnationaler Wertschöpfungszusammenhänge nach permanenten Kostensenkungs- und Konsolidierungszielen;
- schließlich jenseits betrieblicher und unternehmensbezogener Aushandlungszusammenhänge, für deren Rahmung und Abstützung aber zentral, die Destabilisierung der industriellen Beziehungen in ihrer Rolle als allgemein anerkannter, zentraler gesellschaftlicher Regulierungsinstanz.

Auf keinem der damit abgesteckten Felder ist bloße Abwehr von Beeinträchtigungen eine realistische oder auch nur praktikable Perspektive. Die Erosion zentraler Funktionsvoraussetzungen der unter den Bedingungen des Fordismus entwickelten und bewährten Instrumente ist irreversibel. Und sie führt nur dann nicht zur gänzlichen Entwertung dieser Instrumente selbst, wenn diese - im Sinne von Giddens' Zusammenspiel von Struktur und Strukturierung - genutzt werden können, um Handlungsfähigkeit kontinuierlich neu zu begründen, unter den Bedingungen eines Kapitalismus im Umbruch, dessen Konsolidierung in einem neuen, stimmigen Regulationsmodell nicht absehbar ist und grundsätzlich auch als Trend nicht vorausgesetzt werden kann.

### **1. Sozialpartnerschaft - Vom stabilen zum instabilen Gleichgewicht**

Arbeitnehmervertretungen sind seit den 1990er Jahren damit konfrontiert, dass langjährige Voraussetzungen und Routinen der Interessenaushandlung von Seiten der Unternehmen infrage gestellt werden. Das strategische Management steigt aus dem bisher gemeinsamen Koordinatensystem aus, unter Berufung auf die neuen Leit-

bilder und Rationalitätsbedingungen der Globalisierung. Die Kehrseite der Ausrichtung von Unternehmensstrategien an Unternehmenswert und (unterstellten) Finanzmarktimperativen ist die Verabschiedung von Gemeinwohlorientierung als einem originären Unternehmensziel neben den im engeren Sinne betriebswirtschaftlichen.

Gemeinwohlorientierung steht an dieser Stelle nicht für einen über den konkurrierenden materiellen Interessen stehenden Wertekosmos höherer Ordnung, auch wenn das Beschwören eines so interpretierten Gemeinwohls zum Standardrepertoire politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen gehörte und gehört. Gemeint ist hier vielmehr der gemeinsame Nenner hinter den Kontroversen um den jeweils konkreten Inhalt des Gemeinwohls: ein Verständnis volkswirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns auf der Unternehmensebene als Kollektivgut, zu dem die unterschiedlichen Akteure *nolens volens* beitragen müssen, damit sich diese allgemeinen - und damit eben auch die eigenen - Handlungs- und Interessenvertretungsmöglichkeiten nicht verschlechtern.

Gesellschaftliche Wohlfahrt mit Bezug auf Unternehmen lediglich als externen Effekt eines konsequent an Renditezielen orientierten Wirtschaftens zu betrachten, das in dieser Ausschließlichkeit dadurch zugleich legitimiert wird, bedeutet einen tiefen Bruch mit bislang tragenden gesellschaftlichen Legitimitätsvorstellungen. Die Balance im Rahmen der industriellen Beziehungen verändert sich prinzipiell in dem Maße, in dem Standortqualität nicht mehr als umfassendes, wohlfahrtsstaatliche Normen einschließendes und im Prinzip alle gesellschaftlichen Akteure verpflichtendes Kollektivgut gilt, sondern als allein in betriebswirtschaftlichen Kategorien bewertete Bringschuld der übrigen gesellschaftlichen Akteure gegenüber den Unternehmen. Wo bislang beide Seiten der Notwendigkeit unterlagen, ihre jeweiligen Interessen unter Bezugnahme auf übergeordnete Gemeinwohlziele zu legitimieren, was ausdrücklich nicht heißt, das eigene Interesse einem eindeutigen, normativ bindenden Gemeinwohl unterzuordnen, erhalten

an Finanzmarktnormen ausgerichtete Unternehmensziele die zusätzliche Legitimität, im allgemeinen Standortinteresse zu sein.

Einen weiteren Bruch mit bislang tragenden Säulen der Sozialpartnerschaft begründet die Verdrängung technisch-industrieller und technisch-naturwissenschaftlicher Gesichtspunkte durch Finanzmarktparameter als vorrangige Rationalitätskriterien in der Realwirtschaft. Der Grundsatz, dass das technisch-industriell Mögliche ausschlaggebend dafür sei, was sich an Renditen erzielen ließ, war zwischen von Technikern und Ingenieuren dominiertem Management und Industriebeschäftigten und ihren Interessenvertretern ebenso unstrittig, wie bei den Inhalten technisch-industrieller Rationalität weitgehende Übereinstimmung herrschte. Mit der Erosion der gemeinsamen technisch-industriellen Grundorientierung und dem Vormarsch von Finanzfachleuten im strategischen Management bricht eine wichtige Brücke weg, die bislang interessen- und hierarchieübergreifende Rationalitäts- und damit zugleich auch Legitimitätskriterien begründet hatte.

In dem Maße aber, in dem grundlegende Gemeinsamkeiten zwischen Arbeitnehmervertretern und Management ausgedünnt werden und konventionelle Bezüge für die Begründung kollektiver Arbeitnehmerpositionen und tragfähiger gemeinsamer Nenner weniger hergeben, rückt auf der Betriebs- und Unternehmensebene die Frage verfügbarer und mobilisierbarer Primärmachtpositionen stärker als bisher in den Mittelpunkt.

Von einem allgemeinen Verfall solcher Primärmachtpositionen kann in den Kernbranchen der deutschen Industrie nicht die Rede sein. So stringent Unternehmensziele aus Finanzmarktanforderungen abgeleitet sein mögen; mit der Notwendigkeit, strategische Ziele über realwirtschaftliche Produktstrategien zu verwirklichen, kommen auch in finanzmarktgetriebenen Unternehmen die produktionsökonomischen Voraussetzungen der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen ins Spiel, und damit auch Fragen von Standortbindung und Standortmobilität. Die Finanzialisierungs- und Internationali-

sierungsstrategien der Unternehmen führen vielfach zu einer Schwächung oder gar Aufhebung jener Abhängigkeiten im konkreten Fall; sie heben aber die grundlegende Abhängigkeit der Unternehmen von lokalen, an bestimmte Standorte und Belegschaften gebundenen Kompetenzen nicht grundsätzlich auf. Die erweiterten Handlungsspielräume sind unmittelbar auch mit der Entstehung neuer Dilemmata und damit neuer Ungewissheitszonen verbunden, über deren Kontrolle andere Akteure Macht ausüben können (Crozier/Friedberg 1993; Friedberg 1993). Nicht der Bestand, sondern die Nutzung von Primärmachtpositionen im Rahmen kollektiver Interessenvertretung gerät hier verstärkt zum neuralgischen Punkt.

Diese Fähigkeit steht prinzipiell dort infrage, wo die Position der kritischen lokalen Kompetenzträger an traditionell gewerkschaftsferne Beschäftigtengruppen wie höher oder hoch qualifizierte Angestellte übergeht bzw. wo die nachfolgende Generation gewerkschaftlich bislang hoch organisierter Schlüsselgruppen nicht gewonnen werden kann. Dabei handelt es sich nicht in erster Linie um ein Problem mehr oder weniger effizienter gewerkschaftlicher Werbestrategien. Schwerer wiegt, dass es sich bei der Neuorientierung des Managements mit Blick auf die industriellen Beziehungen nicht allein um die einseitige Aufkündigung eines kollektiven Verhandlungsarrangements handelt, sondern zugleich auch um den Versuch, ein alternatives Deutungsangebot für Interessen und Interessenausgleich zu etablieren, das gerade auf jene Schlüsselgruppen zielt. Luc Boltanski und Eve Chiapello (1999) sprechen in diesem Zusammenhang von dem für eine bestimmte Ausprägung des Kapitalismus jeweils prägenden ‚Geist des Kapitalismus‘. Ein ‚neuer Geist des Kapitalismus‘ entstehe heute dort, wo Managementhandeln nicht mehr über industrielle Logik und gesellschaftlichen Nutzen begründet werde und werden müsse, sondern über die Bezugnahme auf Marktbewertung und individuelle Kreativität, und wo dies von wichtigen Arbeitnehmergruppen als attraktives Angebot angesehen und aufgegriffen werde. Der für kollektive Arbeitnehmervertretung grundlegende, aber stets prekäre Kompromiss zwischen (relativem) Gleich-

heitsanspruch und dem Streben nach individueller Entfaltung stößt hier auf einen machtvollen Gegenentwurf, der mit Zielvereinbarungen, individualisierten Anreizsystemen, entstandardisierten Arbeitszeitangeboten usw. in unmittelbare Konkurrenz zu den kollektiven Regulierungsinstrumenten tritt. Nicht die Aufhebung von Interessengegensätzen und Interessenverletzungen steht hier zu erwarten, wohl aber die Möglichkeit, dass diese nicht oder nicht mehr als kollektive gedeutet und mit einer Perspektive kollektiver Interessenvertretung verbunden werden könnten.

Ein anders gelagertes Vertretungsproblem betrifft die konkreten sozialen Beziehungen in einzelnen Betrieben und Unternehmen und rührt von der Instabilität der neuen globalen Unternehmensstrukturen her. Mit dem Zurücktreten von Strategien internen Wachstums gegenüber Finanzmarktorientierung und Portfoliomanagement wird Umbruch zum Normalzustand der Unternehmensentwicklung, im strategischen Management überhöht als Permanenz von Dynamik und Wandel, die der vermeintlichen Statik der Vergangenheit gegenübergestellt werden. Die Tendenz zum permanent Provisorischen stellt das deutsche System industrieller Beziehungen auf der betrieblichen Ebene grundlegend infrage. Es kommt zur Verbindung eines Überforderungs- mit einem Vertrauensproblem, wobei beide sich wechselseitig verstärken.

In dem Maße, in dem das strategische Konzernmanagement den operativen Bereichen als Vertreter globaler Finanzmarktrationalität entgegentritt, und in dem Portfoliomanagement gegenüber längerfristigem organischem Wachstum und der Orientierung an internen Synergien die strategische Ausrichtung bestimmt, wird die Schnittmenge gemeinsamer Orientierungen geringer und die Basis für Aushandlungsprozesse instabiler. Wo die Aushandlungsarena nicht verlässlich justiert werden kann, weil permanent über die Geschäftsgrundlage selbst verhandelt werden muss, werden Arbeitnehmervertreter zunehmend überfordert. Eine Konsequenz sind jene Standortabkommen, die von Betriebsräten ausdrücklich deshalb abgeschlossen werden, weil sie die Möglichkeit

bieten, sich bei grundlegenden Punkten eine Zeit lang „Ruhe“ zu verschaffen. Wo das Management schließlich selbst nicht weiß, wie das Unternehmen in zwei Jahren aussehen wird, und der einzelne Manager nicht weiß, wo innerhalb des Konzerns er dann sein wird, verlieren belastbare Vertrauensbeziehungen ihre objektive Grundlage.

Allerdings beeinträchtigt diese Zunahme an Ungewissheit nicht allein die Position der Arbeitnehmerseite im Rahmen der industriellen Beziehungen. Zum einen liegen in solchen Instabilitäten von Fall zu Fall auch neue Einflusschancen für Arbeitnehmervertreter. Denn je größer die Distanz zwischen strategischem Top-Management und operativen Bereichen wird, desto näher rücken verbreitet operatives Management und Arbeitnehmervertreter zusammen. Und da Finanzmarktrationalität vom Prinzip her keine klaren Direktiven für das operative Geschäft hergibt, ist das, was aus ihr folgt, oft auch auf Vorstandsebene umstritten. Auch hier eröffnen sich gelegentlich Bündnismöglichkeiten quer zur herkömmlichen Schlachtordnung, auch wenn diese nachgelagerten Aushandlungsspielräume die Verengung der primären nicht aufwiegen. Schwerer noch wiegt die Tatsache, dass die Erosion der Voraussetzungen belastbarer Vertrauensbeziehungen auch das strategische Management selbst an einer empfindlichen Stelle trifft.

Je nachdrücklicher Unternehmensstrategien auf anspruchsvolle, kollektive Beschäftigtenkompetenzen setzen müssen, desto mehr sind sie auf solche belastbaren Vertrauensbeziehungen angewiesen und damit in der Gefahr, durch zuviel Unverbindlichkeit die eigenen Schlüsselressourcen zu untergraben. Denn gerade wenn Beschäftigte sich auf permanente Veränderungen einlassen, diese gar aktiv betreiben und gestalten sollen, setzt dies - worauf Horst Kern hingewiesen hat - ein solides Grundvertrauen voraus (Kern 1996). Wo dieses nicht mehr auf allgemein anerkannte gesellschaftliche Selbstverständlichkeiten gestützt werden kann, wird die bewusste Herstellung und Pflege der Voraussetzungen eines solchen Grundvertrauens zu einer Art zweiter Ebene in der Aushandlungsarena der betrieblichen bzw.

unternehmensbezogenen industriellen Beziehungen selbst.

Die Fälle, in denen unter diesen Bedingungen eine Neufundierung belastbarer Vertrauensbeziehungen gelungen ist, belegen zweierlei: Die Neujustierung der Aushandlungsbeziehungen erfolgt weder über eine Rückkehr zu langfristig stabilen Strukturen, noch dadurch, dass die Arbeitnehmervertretungen ihre (Re)Aktionsgeschwindigkeit an die Vorgaben des Managements angleichen. Sie erfolgt vielmehr durch die Institutionalisierung neuer Aushandlungsprozeduren, in deren Rahmen Restrukturierungsrisiken für die Beschäftigten präventiv und kontinuierlich kleingearbeitet werden. Und eine wesentliche Voraussetzung der Etablierung wie der Regulierungsfähigkeit dieser Prozeduren besteht in der Bereitschaft und der Fähigkeit der Arbeitnehmervertretungen, es angesichts drohender Überforderung durch permanenten, diffusen Restrukturierungsdruck auf exemplarische Konflikte ankommen zu lassen. Unter Bedingungen, unter denen die Bedeutung selbstverständlicher gemeinsamer Rationalitätsvorstellungen und Normen sowie langjähriger persönlicher Erfahrungen im Umgang miteinander zurückgeht, sind stabile Vertrauensbeziehungen zwischen den Vertretern gegensätzlicher Interessen umso wahrscheinlicher, je verlässlicher beide Seiten bei einseitiger Verfolgung ihrer Ziele mit dem Störpotential der jeweils anderen rechnen können und müssen, ein kritisches Minimum an gemeinsamen Interessen oder gemeinsamer zeitlicher Perspektive vorausgesetzt.<sup>1</sup> Wo selbst diese letzteren Bedingungen nicht gegeben sind oder im Sinne organisationalen Lernens nicht erlangt werden können, stehen verbreitete innere Kündigung und die Schwächung anspruchsvoller Kooperations- und Kompetenzzusammenhänge zu erwarten.

---

1 Die kooperative Auflösung des Gefangenendilemmas, das hier herangezogen wird, setzt ein Minimum an nicht kalkuliertem Kooperationswillen oder eine zeitlich offene Perspektive für den Umgang miteinander voraus. Alle empirischen Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die erste Bedingung weitaus häufiger erfüllt ist, als nach strengem spieltheoretischem Kalkül rational wäre, relativ am wenigsten bei akademisch ausgebildeten Ökonomen. Deren zunehmender Einfluss auf Unternehmensstrategien könnte Kooperation daher zusätzlich erschweren.

Als vorläufiges Fazit lässt sich festhalten, dass die Tendenz zur Überforderung betrieblicher Arbeitnehmervertretungen durch permanenten Restrukturierungsdruck bei erodierender Basis für Vertrauensbeziehungen allgemein wächst, mit der speziellen Ausnahme einzelner Familienunternehmen, die in beiden Punkten bewusst andere Akzente setzen. Unter den übrigen Unternehmen schneiden nach unseren Untersuchungsergebnissen in der Chemie- und Pharma und der Metallindustrie konfliktpartnerschaftliche Vertretungskonstellationen unter sonst gleichen Bedingungen eindeutig besser ab, was das Zustandekommen tragfähiger Arrangements der Grundvertrauenssicherung angeht. Konfliktfähige Arbeitnehmervertretungen erweisen sich als wichtige Agenturen bei der Neubestimmung und Stabilisierung konventioneller Grundlagen der Kooperation, wo die bisherigen im Gefolge des Ausstiegs des Managements an Stabilität und Bindekraft verloren haben. Der Konflikt wirkt in diesen Fällen als Anlass für organisationales Lernen. Dies setzt freilich bereits vorhandene, etablierte kollektive Vertretungsstrukturen sowie in den untersuchten Fällen umfangreiche, komplexe industriellen Produktionszusammenhänge voraus. Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, stellen sich die bereits diskutierten Probleme der Begründung solcher kollektiven Vertretungsstrukturen unter den Bedingungen eines ‚neuen Geists des Kapitalismus‘. Zahlreiche Betriebsratsgründungen in Betrieben der *New Economy* sind ein Indiz dafür, dass ökonomische Krisenerfahrung und das damit verbundene Aufbrechen von Gegensätzen auch bei gewerkschaftsfernen, hoch qualifizierten Beschäftigtengruppen Anstoß für die kollektive Interpretation und Vertretung von Interessen sein können. Dass solche Anstöße ausreichen werden, traditionellen gewerkschaftlichen Vertretungsstrategien und Deutungsangeboten in der Konkurrenz mit denen jenes ‚neuen Geists des Kapitalismus‘ zu neuer gesellschaftlicher Bindekraft zu verhelfen, kann allerdings ausgeschlossen werden.

## 2. Zur Konsolidierung von Durchsetzungsmacht in segmentierten Aushandlungsarenen

Die andere gravierende Beeinträchtigung der Position kollektiver Arbeitnehmervertretungen als Folge der globalen Neuausrichtung von Unternehmensstrategien liegt auf der Ebene der Unternehmen bzw. der realwirtschaftlichen Wertschöpfungszusammenhänge selbst. Im Mittelpunkt stehen dabei die Reorganisation der Unternehmen auf der Grundlage transnationaler wirtschaftlicher Geschäftseinheiten und die damit verbundene Herabstufung konkreter Standorte zu bloßen Schnittstellen im Organigramm, verbunden mit der Ausgliederung solcher Teile des Wertschöpfungszusammenhangs, die nicht (mehr) zu den Kernkompetenzen gezählt werden. Diese transnationale Neukonfiguration bildet auch den Rahmen für die strategische Nutzung geographischer Ansiedlungs- und Verlagerungsspielräume. Verglichen mit der Neuschneidung der Unternehmensgrenzen und den Belegschaftsstrukturverschiebungen, die mit dieser organisatorischen Globalisierung verbunden sind, ist die Bedeutung der geographischen Mobilitätsspielräume für die Machtpositionen von Arbeitnehmervertretungen aber begrenzt.

Zunächst einmal gilt keineswegs, dass Produkte, die man überall auf der Welt produzieren kann, deshalb auch allein dort produziert werden können, wo es weltweit am billigsten ist, auch nicht im Rahmen globaler Konzerne. Das betrifft nicht nur lokal anfallende Dienstleistungen, die nun einmal unmittelbar vor Ort erbracht werden müssen. Solange man z.B. große Mengen von Grundchemikalien, von Billigkunststoffen mit neunzig Volumenprozenten Luft, aber auch von Verpackungsmaterialien in Hochlohnländern braucht, werden diese auch in Hochlohnländern produziert. Selbst im kontinentalen Rahmen spielen Hafenanlüsse, die Entfernung zu den Abnehmern usw. bei Standortentscheidungen eine ausschlaggebende Rolle.

Wo solche Mobilitätseinschränkungen nicht zutreffen, können wir auf Basis der Typologie von Produktstrate-

gien, die unseren Analysen zugrunde liegt, unter Mobilitätsgesichtspunkten drei Konstellationen unterscheiden, die die Position von Betrieben, aber auch von lokalen Einheiten einzelner Geschäftsbereiche großer Unternehmen charakterisieren<sup>2</sup>:

- die Herstellung industrieller Standardprodukte ohne die Erfordernisse komplexer, technologisch anspruchsvoller und kapitalintensiver Anlagen- und Infrastrukturvoraussetzungen; dazu zählen in den hier untersuchten Branchen, einfache Pharmafertigungen, Standardprodukte und Standardeinzelanlagen in der Chemieindustrie, Billigkunststoffe, die Herstellung der meisten Textilfarben sowie die Standardprodukte in der Reifenindustrie, und eben auch die bereits genannten Grundchemikalien oder Standardverpackungsmaterialien;
- die Herstellung von Spezialprodukten für bestimmte Kunden, auf der Basis hoch spezifischer und breit einsetzbarer Kompetenzen, sowie industrielle Standardproduktion auf der Basis komplexer, langfristig aufgebauter, kapitalintensiver Kompetenz- und Anlagenvoraussetzungen; dazu zählen bei den hier diskutierten Branchen durchweg die F&E-Bereiche, die Wirkstoffsynthesen und komplexe Fertigungsstätten in der Pharmaindustrie, technologisch sehr aufwendige und komplexe Chemieanlagen sowie High-tech-Produkte in der Reifenindustrie, aber auch lokale Zulieferer dieser Branchen, die über spezifische, strategisch wichtige Kompetenzen verfügen;
- schließlich standortbezogene Instandhaltungs-, Infrastruktur- und Zulieferleistungen, die keine spezifischen, für das Unternehmen insgesamt strategisch wichtigen Kompetenzen voraussetzen oder begründen, die aber vor Ort zuverlässig vorhanden sein müssen; hierunter fallen z.B. auch große Teile der Logistikfunktionen, aber auch bisherige Kompetenzzentren wie die Zentralforschungen in der Che-

mieindustrie, wenn mit der Konzentration auf einen oder wenige Kernarbeitsbereiche der Bezug für diese Querschnittsfunktion verloren geht.

Diese drei Mobilitätskonstellationen können als unterschiedliche ‚Standortligen‘ begriffen werden: Die erste ist die globale Verlagerungsliga; in der zweiten findet eine Konzentration an Hochlohn- und zu Lasten von Peripheriestandorten statt, wo nicht - wie in Mexiko oder Osteuropa - spezifische regionale Differentiale zwischen Wirtschaftsräumen genutzt werden können. Standortkonkurrenz gibt es jeweils innerhalb dieser beiden Ligen; und dort nimmt sie im Rahmen der global ausgerichteten Geschäftseinheiten und Führungsstrukturen auch verbreitet zu. Es gibt aber kaum Standortkonkurrenz zwischen diesen beiden Ligen. Wo es Standorte der westeuropäischen Hochlohnliga mit Niedriglohnkonkurrenz aus Ostmitteleuropa zu tun haben, stehen dahinter hoch entwickelte, an die inländische anschlussfähige Industriekulturen in räumlicher Nähe, die sich unter den Bedingungen von politischer und Währungsabgrenzung im Verhältnis Westeuropa zu Niedrigkostenregionen entwickelt haben. Diese Konstellation spielt in der Chemie- und Pharmaindustrie kaum, in der Automobil- oder Automobilzulieferindustrie z. B. eine erhebliche Rolle.

Die dritte der von uns unterschiedenen Ligen schließlich entsteht dort, wo - und in dem Maße wie - die betreffenden Anforderungen als solche nach unspezifischen Standardprodukten definiert werden (können). Wo das geschieht, findet eine drastische Absenkung von Vertretungsstandards statt, wo diese nicht ohnehin schon erheblich niedriger sind. Allerdings agieren die Unternehmen hier aus unterschiedlichen strategischen Annahmen heraus unterschiedlich.

Der Einfluss von Arbeitnehmervertretungen findet ganz allgemein dort definitive Grenzen, wo es um den Abstieg aus der Hochlohn- in die globale Verlagerungsliga geht. Soweit gesetzliche Bestimmungen und anderweitig im Unternehmen begründete Machtpositionen in diesem Zusammenhang genutzt werden können, bezieht

2 In Anlehnung an Salais, R. / M. Storper (1993). *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*. Paris, Éditions des Hautes Études en Sciences Sociales, Storper, M./R. Salais (1997). *Worlds of production. The action frameworks of the economy*. Cambridge (Mass.) / London, Harvard University Press.

sich das auf soziale Folgenbewältigung. Das ist aber im Prinzip nichts neues, und solche Prozesse nicht zu behindern, sondern sie unter der Bedingung sozialer Abwicklung mit zu tragen, gehört zu den Konstanten deutscher gewerkschaftlicher Politik. Der Versuch, Standortkonkurrenz an dieser Stelle als Regimekonkurrenz aufzunehmen, könnte nicht anders als in vertretungspolitische Abwärtsspiralen führen. Wo Kernarbeitsbereiche nicht in den Niedrigkostenbereich diffundieren, sondern - wie in der weit überwiegenden Zahl der hier vorgestellten Bereiche - als globale Zusammenhänge von Kompetenzzentren an Hochlohnstandorten konsolidiert werden, wird Standortkonkurrenz im Zeichen organisationaler Globalisierung zwar zu einem Standardinstrument der Unternehmenssteuerung; diese Konkurrenz spielt sich aber zwischen Standorten in entwickelten Industrieländern ab.

Gravierende Beeinträchtigungen der Durchsetzungsfähigkeit kollektiver Arbeitnehmervertretung ergeben sich aus Verschiebungen zwischen Hochlohn- und Verlagerungsliga, in erster Linie aus Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen: wenn der Abstieg gewerkschaftlich traditionell hoch organisierte Kernsektoren bzw. Kernbelegschaften betrifft, während die Angehörigen neuer oder expandierender Schlüsselgruppen nicht gewonnen werden können - das im vorigen Abschnitt erörterte Problem. Von zumindest gleichrangiger Bedeutung ist die weitaus feingliedrigere und differenziertere Bewertung, die die unterschiedlichen Funktionen innerhalb des Wertschöpfungszusammenhangs an ein und demselben Standort erfahren. Die im wesentlichen einheitliche Regulierung von Arbeits- und Entgeltverhältnissen auf Unternehmens- und Branchenebene beruhte bislang auf einer relativ pauschalen, funktionalen Sicht auf Wertschöpfungszusammenhänge vor Ort. Das Herunterrechnen von Kosten- und Ertragszielen auf immer kleinere Einheiten und die damit verbundene virtuelle oder reale Aufspaltung der Prozessketten in der Chemie- und Pharmaindustrie, aber auch in anderen Branchen<sup>3</sup> schaffen

Voraussetzungen für eine systematischere Nutzung geographischer Verlagerungsoptionen und ermöglicht zugleich eine verstärkte Differenzierung zwischen denjenigen Segmenten transnationaler Wertschöpfungszusammenhänge, die noch oder nicht mehr zum global operierenden Kernunternehmen gehören.

Innerhalb fortbestehender Unternehmenszusammenhänge bietet sich dem Management die Möglichkeit, die prekäre Position einzelner Segmente im Unternehmen oder auch am einzelnen Standort als Druckmittel auf die allgemeinen Entgelt- und Arbeitsbedingungen zu nutzen. An die Stelle der auf der Unternehmensseite tabuisierten ‚Quersubventionierung‘ zwischen einzelnen Segmenten tritt dann eine Quersubventionierung auf der Arbeitnehmerseite: Diese haftet kollektiv für die realen oder errechneten Kosten- oder Ertragsprobleme einzelner Bereiche.

Gravierender sind die Konsequenzen, die sich aus der zunehmenden Entkoppelung von transnationalem Wertschöpfungs- und Unternehmenszusammenhang ergeben. Diese Verschiebungen betreffen in erster Linie Ausgliederungen bisheriger Kerntätigkeiten in die ‚dritte Liga‘ unspezifischer - bzw. als unspezifisch bewerteter - Standarddienstleistungen vor Ort. In der Konsequenz zeichnet sich die Erosion eines Grundprinzips des Systems der industriellen Beziehungen in seiner bisherigen Form ab: der Brancheneinteilung als Grundlage einer relativ eindeutigen Unterscheidung klar definierter Regulierungsbereiche. Mit der Ausweitung einer differenzierten Dienstleistungsperipherie um reduzierte industrielle Kernbereiche öffnet sich ein breites Aushandlungsspektrum zwischen klassischem individuellem Flächentarif und Logistik- oder Speditions-, Handwerks- und sonstigen Servicebereichen. Und vor dem Hintergrund der Spannen zwischen diesen tariflichen Regulierungsebenen oder gar zwischen Flächentarif und tariffreier Sphäre werden Unternehmens- und Branchenprofile selbst zum Aushandlungsgegenstand. Eine spezielle Facette dieser Entwicklung stellt die von den betriebli-

3 In Montageindustrien wie etwa der Automobilindustrie sind geographische Verlagerungsspielräume von den Produkteigenschaften her größer. Aber auch hier besteht eine starke Tendenz zur Kombination konzentrierter Kernstandorte mit lokal eng an-

gebundenen Zulieferparks, also zu verminderter Fertigungstiefe im Kernunternehmen bei stabiler oder gar steigender Produktion vor Ort.



chen Interessenvertretungen zunehmend mitbetriebene Schaffung eines Schutzkordons aus befristeten Arbeitsverhältnissen um die eigentlichen Kernbelegschaften dar. Denn hier wird ein Beschäftigungssegment planmäßig in die Wertschöpfungsketten eingebaut, das über lange Zeit bewusst nicht tariflich reguliert worden ist.

Auf der Betriebs- und Unternehmensebene für den Verbleib im Unternehmenszusammenhang und im Geltungsbereich der betreffenden betrieblichen und tariflichen Regelungen zu streiten oder spezifische - und das bedeutet in jedem Fall: abgesenkte - Regulierungen als Auffangnetz für die tendenziell wachsende industrie-nahe Dienstleistungsperipherie zu betreiben, sind somit nicht prinzipiell unvereinbare Alternativen, sondern auch komplementäre Strategien für unterschiedliche Konstellationen. Nichtsdestoweniger kommt mit dem Auf- und Ausbau jener abgesenkten Auffangnetze eine Abstufungsdynamik in Gang, die zwar kontrolliert verläuft, die aber mit der Spreizung und Ausdifferenzierung von Entgelt- und Arbeitsbedingungen in bislang weitgehend einheitlich regulierten Bereichen zugleich das Problem der Formulierung und Konsolidierung gemeinsamer Interessenperspektiven in verschärfter Form aufwirft.

Das wiegt umso schwerer, als diese Entwicklung nicht allein randständige Segmente betrifft. Das Problem des Verschwimmens zwischen Industrie- und Dienstleistungsbereichen, das sich in diesem Punkt stellt, liegt quer zu dem der ‚Tertialisierung‘ der Industrie durch den wachsenden Anteil von Dienstleistungstätigkeiten in der Industrie. Es sind gerade klassische gewerbliche und technische Angestelltentätigkeiten, die auf diese Weise zunehmend als Dienstleister aus den Kernunternehmen ausgelagert werden, während der Anteil hoch qualifizierter Angestelltentätigkeiten dort zunimmt. Überdurchschnittlich gut organisierte Teile der klassischen industriegewerkschaftlichen Klientel finden sich damit vermehrt in den lokalen Dienstleistungsbereichen wieder und stehen in den Kernunternehmen als Rückhalt kollektiver Arbeitnehmervertretung nicht mehr zur Verfügung. Und die neuen Schlüsselgruppen in den

Kernunternehmen stehen der gruppenübergreifenden, kollektiven Arbeitnehmervertretung überwiegend fern.

Ähnlich schwer wiegen für die zukünftige Entwicklung des Systems industrieller Beziehungen Spannungen, die sich aus dem Verschwimmen zwischen Industrie- und Dienstleistungsbranchen als Regulierungsbereichen ergeben. Denn im Zuge dieser Entwicklung treten ‚reine‘ Dienstleistungstarife mit Industrietarifen für bestimmte Sektoren in unmittelbare Konkurrenz. Der in der Chemieindustrie zunächst in Haustarifverträgen beschrittene und in anderen Industriegewerkschaften anvisierte Weg, diesen Zwischenbereich durch eigene Dienstleistungstarife zwischen den beiden Polen zu regulieren, ist eine gangbare Zwischenlösung mit prekärer längerfristiger Perspektive. Denn die Abgrenzung zwischen branchenspezifischen und allgemeinen industrienahen Dienstleistungen an Unternehmen ein und derselben Branche wird nur in einer Minderheit der Fälle eindeutig möglich sein. Dort wo diese Abgrenzung nicht eindeutig möglich oder wo der Unterschied arbeitsorganisatorisch kleinzuarbeiten ist, wird das Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Regulierungsniveaus innerhalb der Dienstleistungsperipherie weiter genutzt werden.

Diese Entwicklung erhält dadurch zusätzliche Brisanz, dass sich diese unterschiedlichen Niveaus im gewerkschaftlichen Bereich mit unterschiedlichen Organisationszuständigkeiten verbinden. Das deutsche System der Branchengewerkschaften, in dem die eindeutige und exklusive Zuordnung zu Branchen nicht nur die fachliche Zuständigkeit, sondern auch die ökonomische Bestandsgrundlage der einzelnen Organisation, und damit per saldo der Gewerkschaften insgesamt bestimmt, gerät mit dem Zerfließen eindeutiger Branchenprofile im Zentrum der jeweiligen Organisationsbereiche an definitive Grenzen. Nachdem sich die Fusion bestehender Branchengewerkschaften - und damit die Bestätigung der exklusiven Branchenzuständigkeit als Existenzgrundlage - als Prinzip gewerkschaftlicher Organisationsreform durchgesetzt hat (Müller/Wilke 2003), ist eine Auflösung dieses Dilemmas nicht abzusehen. Regimekonkurrenz bzw. *concession-bargaining* zwischen

unterschiedlichen Gewerkschaften könnte sich von daher aus einem bislang eher randständigen Phänomen<sup>4</sup> zu einem Schlüsselproblem der industriellen Beziehungen im Inland entwickeln.

### 3. Standortkonkurrenz und die Perspektiven europäischer Arbeitnehmervertretung

Auch wenn hier die These untermauert wird, dass die Abhängigkeit auch transnational operierender Unternehmen von konkreten, lokal gebundenen Kompetenzen nicht ab-, und in den High-tech-Sektoren der Chemie- und Pharmaindustrien eher zunimmt; das Ausspielen realer oder potentieller Standorte gegeneinander ist ein in den hier untersuchten Unternehmen mit durchaus unterschiedlicher Intensität genutztes Steuerungsmittel des strategischen Managements. Der betreffende Machtgewinn des Managements trotz eigener Standortabhängigkeit speist sich aus zwei Quellen: Der Wert des einzelnen Standorts besteht immer in Bezug auf bestimmte Geschäftsstrategien, und in diesem Punkt sind unter dem Motto der Um- oder Neudefinition von Kernkompetenzen abrupte Wechsel nicht selten. Darüber hinaus ist den Beschäftigten am einzelnen Standort die eigene Abhängigkeit von diesem unmittelbar deutlich, während sichere Einschätzungen über den entsprechenden Handlungsspielraum des transnational ausgerichteten Managements mit gleicher Sicherheit kaum zu gewinnen sind. Dies gilt umso mehr, als dabei auch die Interessen und Handlungsspielräume der Belegschaften anderer Standorte ins Spiel kommen. Unter beiden Aspekten besteht ein relativ höheres Maß an Ungewissheit auf Seiten der Beschäftigten und ihrer Vertretungen, das für sich genommen bereits einen Machtnachteil begründet, unabhängig davon, wie es mit realen Abhängigkeiten bestellt sein mag.

Allerdings zielt die Steuerung über Standortkonkurrenz nur zum Teil auf die Aushandlungsarenen der industriellen Beziehungen. Der Wettbewerb etwa zwischen Pharma-Forschungsstandorten um Investitions- und Personalmittel zielt auf Forschungsoutput, bewertet in Erfolgsaussichten und Ertragspotential. Wenn Entscheidungen in diesem Bereich zum Thema der industriellen Beziehungen werden, dann eher, weil sie von der Arbeitnehmerseite dazu gemacht werden. Entsprechendes gilt in aller Regel bei Konflikten um Standortstilllegungen im Rahmen transnationaler Unternehmenszusammenhänge. Auch diese werden zumeist erst dadurch zum Aushandlungsgegenstand, dass strategische Entscheidungen des Managements von Seiten der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Vertreter infrage gestellt. Besonders brisante Anlässe bilden hier regelmäßig Fusionen und Übernahmen sowie die unter dem Stichpunkt „Nutzung von Synergien“ damit verbundenen Konsolidierungsmaßnahmen. Demgegenüber setzt die systematische Nutzung von Standortvergleichen und Standortkonkurrenz im Rahmen der industriellen Beziehungen im allgemeinen an Gegenständen unterhalb dieser Ebene an, in erster Linie der internen Ausschreibung von Aufträgen und der internen Konkurrenz um Investitionsmittel, gebunden an Mindeststandards insbesondere bei Betriebsnutzungszeiten. Mittelbar steht freilich auch hier stets der langfristige Bestand von Standorten im Hintergrund.

Unabhängig davon, ob Standortinteressen von Arbeitnehmervertretungen oder vom Management zum Thema gemacht werden; im Rahmen transnationaler Unternehmenszusammenhänge stellt sich die Frage, wie und mit welcher Reichweite sich Standortinteressen gegenüber einem strategischen Management zur Geltung bringen lassen, das zu allen Standorten gleichermaßen auf Distanz gegangen ist. Die Frage nach der Möglichkeit einer Regulierung latenter oder manifester Standortkonkurrenz auf Arbeitnehmerseite und das damit aufgeworfene Informations- und Interessenaggregationsproblem stellen sich für deutsche Arbeitnehmervertretungen im Wesentlichen als europäische; entsprechend sind hier in

<sup>4</sup> Eine zweite Tendenz zur Verallgemeinerung und Verschärfung des Problems ergibt sich innerhalb der traditionellen Dienstleistungssektoren selbst zwischen den Gewerkschaften *verdi* und *transnet* im Zusammenhang mit der Privatisierung des öffentlichen Nahverkehrs.

erster Linie Perspektiven von Eurobetriebsräten und europäischer Gewerkschaftspolitik von Belang.

Auf der Grundlage der Analyse bestehender Eurobetriebsratsstrukturen lassen sich eine Reihe gemeinsamer Bedingungen für deren Entwicklung zu vertretungswirksamen Vertretungsinstitutionen formulieren: Konfliktfähigkeit bzw. bedeutende eigenständige Machtpositionen der Arbeitnehmervertretungen an wichtigen Standorten, insbesondere auch den Hauptsitzen von Unternehmen; die Bereitschaft der Arbeitnehmervertreter dort, aus wohlverstandener Eigeninteresse eigene Machtpotentiale in die europäische Kooperation zu investieren; schließlich die Möglichkeit, wechselseitiges Vertrauen über längere Fristen aufbauen zu können, auf der Grundlage personeller Kontinuität und ohne durch allzu brisante und konflikträchtige Probleme frühzeitig überfordert zu werden. Die Bedeutung dieser Voraussetzungen wird durch Entwicklungen in anderen Branchen bestätigt: Die bislang avancierteste koordinierte Interessenvertretung auf europäischer Ebene, der Abschluss eines verbindlichen Rahmenabkommens für die Restrukturierung der Europäischen General-Motors-Werke durch den EBR, geht auf demonstrierte, koordinierte Konfliktfähigkeit zurück, und diese wiederum auf einen langjährigen Prozess des Lernens von Kooperation an zunächst zweit- und dritrangigen Themen.

Die Notwendigkeit, der relativen Entwertung solide befestigter Vertretungspositionen im nationalen Rahmen durch „weiche“ Formen der Koordination auf europäischer Ebene zu begegnen, die in erster Linie auf interner Vertrauens- und Konsensbildung beruhen, darf nicht als bloße Notlösung angesichts bislang unzulänglich institutionalisierter verbindlicher Aushandlungsarenen auf der europäischen Ebene angesehen werden. Im Gegenteil: Wie Franz Traxler und Bernhard Kittel (Traxler 2000; Traxler/Kittel 2000) auch für die Entwicklungsperspektiven transnationaler Tarifbeziehungen gezeigt haben, kann die Kombination relativ harter, gesetzlich gestützter Koordinations- und Vertretungspositionen im nationalen bzw. lokalen Rahmen mit „weichen“ Formen transnationaler Koordination als die aussichtsreichste

Strategie angesehen werden, weil alle Formen verbindlicher Regulierung auf dieser letzteren Ebene an unüberwindlichen Problemen der Interessenintegration scheitern würden. Das gilt in zumindest gleichem Maße für den Bereich betriebs- und unternehmensbezogener Aushandlungsbeziehungen. Die gegenüber ursprünglichen Plänen und insbesondere auch gewerkschaftlichen Forderungen schwächere Ausstattung der EBR-Ebene allein mit Informationsaufgaben und -rechten stellt für die Entwicklung praktisch wirksamer Formen europäischer Arbeitnehmervertretung einen angemessenen Rahmen bereit und damit nicht ein Handicap, sondern eine Chance dar.<sup>5</sup>

Denn der Wert, den weitergehende Einwirkungs- oder Mitbestimmungsrechte im Rahmen der industriellen Beziehungen haben können, hängt für kollektive Arbeitnehmervertretungen davon ab, dass sich die Beteiligten auf ein Mindestniveau gemeinsamer Interessen und Vertretungsperspektiven verständigen können. Je disparater und heterogener Interessenlagen sind, desto weniger hilft ein Mehr an Rechtspositionen allein weiter. Im Gegenteil: Die Möglichkeit, sich auf Rechtspositionen zurückzuziehen, kann die kollektiven Lernprozesse behindern oder blockieren, in denen die Fähigkeit gegebenenfalls erworben werden kann, kollektive Interessen zu definieren und praktisch zu verfolgen. Das gilt in besonderem Maße im internationalen Rahmen, wo zu dem Problem disparater konkreter Interessenlagen das zusätzliche kommt, dass die Beteiligten sich auf unterschiedliche konventionelle Kontexte beziehen bei der Bestimmung ihrer Interessen, bei der Wahl der Mittel zu ihrer Durchsetzung, bei der Wahl der Kriterien, nach denen eine bestimmte Lösung eines Problems tatsächlich als Lösung gilt etc.

Ein EBR, der, mit starken Rechtspositionen ausgestattet, auf Unternehmensentscheidungen über Entlassungen, Restrukturierungen, die Verteilung von Kapazitätsabbau

---

5 Das gilt übrigens in gleicher Weise für das Verhältnis von Gesamt- und örtlichen Betriebsräten im nationalen Rahmen, wo die Handlungsfähigkeit des GBR als Vertreter übergreifender Interessen an die Fähigkeit gebunden ist, die institutionell stärker ausgestatteten lokalen Betriebsräte von einer gemeinsamen, koordinierten Politik zu überzeugen.

oder gar Standortschließungen wirksam Einfluss nehmen könnte, wäre vor dem Hintergrund der skizzierten Interessenintegrationsprobleme weniger eine Hilfe als vielmehr ein Problem. Je unterschiedlicher oder gegensätzlicher die unmittelbaren Interessen der Beschäftigten unterschiedlicher Standorte und nationaler Belegschaften in einem bestimmten Punkt sind, und je weniger die Kompetenz ausgebildet ist, mit dieser Heterogenität umzugehen, desto mehr würde die Frage mit jenen Rechten zu einer Frage von Mehrheitsentscheidungen und in der Konsequenz von internen Allianzen und ausgeschlossenen Minderheiten. Erwiesen sich die betreffenden Konstellationen als stabil, dann wären dauerhafte Fraktionierung und die Ausgrenzung einer mehr oder weniger großen Minderheit die Folge. Blicke es bei ad-hoc-Allianzen und wechselnden Mehrheiten von Fall zu Fall, wäre eine Situation allgemeinen und dauerhaften gegenseitigen Misstrauens die Konsequenz, die Konstellation des Gefangenendilemmas ohne zeitliche Perspektive, in der nicht zu kooperieren die rationale Verhaltensoption ist.

Außerdem wäre es in dem Maße, in dem die Mehrheitsverhältnisse im Gremium weit reichende, unmittelbare Bedeutung für Beschäftigteninteressen hätten, aus Sicht der Vertreter großer Standorte und Landesgesellschaften irrational und gegenüber der eigenen unmittelbaren Klientel schlichtweg nicht durchzuhalten, nicht auf proportionaler Repräsentanz entsprechend den jeweiligen Beschäftigtengewichten zu bestehen, mit der Konsequenz, dass die Vertreter kleinerer Ländergruppen marginalisiert oder gar nicht vertreten wären. Und da die Großen in der Lage wären, Interessen ihrer Klientel über ihr Stimmengewicht auch allein durchzusetzen, bestünde von ihrer Seite kein Interesse, in die Entwicklung kollektiver Vertretungskompetenz auf europäischer Ebene zu investieren.

Effektive „weiche“ Koordinierung im europäischen Rahmen kann - das macht das angeführte Beispiel von Opel deutlich - die Basis für manifeste Konfliktfähigkeit von Arbeitnehmervertretungen auf länderübergreifender Ebene schaffen. Die angesprochene Rahmenvereinba-

rung, die als zentralen Bestandteil eine Bestandsgarantie für alle europäischen Standorte enthält, wäre ohne einen demonstrativen, europaweiten Warnstreik nicht zu haben gewesen. Und es spricht nichts dagegen, aus diesem einmal geführten Machbarkeitsnachweis auf eine verallgemeinerbare Handlungsperspektive zu schließen, vergleichbare Bedingungen vorausgesetzt.

#### **4. Das System industrieller Beziehungen und die gewerkschaftliche Rolle als politischer Verband**

Außer auf der Fähigkeit, durch selektive Kooperationsverweigerung auf der Betriebs- und Unternehmensebene Druck auszuüben, beruht der bislang beträchtliche Einfluss kollektiver Arbeitnehmervertretung in Deutschland auf einer spezifischen Rolle industrieller Beziehungen, die als eines der gemeinsamen Merkmale des ‚europäischen Sozialmodells‘ gelten kann. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gelten und fungieren nicht - wie insbesondere in angelsächsischer Perspektive - allein als Bargaining-Kontrahenten im privaten Raum, sondern - zumindest auch - als Träger gesamtgesellschaftlicher Integrations- und Ordnungsfunktionen, als intermediäre Organisationen (Pirker). Sie gelten als partikulare Interessenvertretung und als Träger gesamtgesellschaftlicher Gemeinwohlfunktionen, und zwar sowohl in der Selbstbeschreibung und Selbstlegitimierung wie in der öffentlichen Wahrnehmung. Diese Zuschreibung ist eine ganz wesentliche Grundlage für den Einfluss kollektiver Arbeitnehmervertretungen in diesen Gesellschaften. Sie begründet zum einen die Fähigkeit, Arbeitnehmerinteressen im Rahmen staatlichen Handelns wirksam zur Geltung zu bringen, und sie bietet zugleich im engeren Rahmen der industriellen Beziehungen die Möglichkeit, die eigene Position unter Berufung auf allgemeine gesellschaftliche Anerkennung zu stärken. Nicht zuletzt aber ist sie eine wichtige Voraussetzung für die Mitgliedererwerb- und -bindung dort, wo Milieubindungen und Organisationstraditionen nicht oder nicht mehr greifen bzw. nie bestanden haben.

Die Trendumkehr, die den bereits in den 1960er Jahren von massivem Mitgliederschwund bedrohten deutschen Gewerkschaften seit dem Ende jenes Jahrzehnts zumindest in der Industrie und den Arbeiterbereichen gelang, beruhte zum einen auf den Anstößen durch arbeitspolitische und Verteilungskonflikte auf der Betriebs- und Unternehmensebene, die vielfach an den Gewerkschaften und Betriebsräten vorbei brisant geworden waren. Die Grenzen der eigenen Integrations- und Befriedigungsfähigkeit entpuppten sich unter den Bedingungen einer notorisch angespannten Arbeitsmarktlage als Machtressource par excellence. Hinzu kam aber, dass die Schubkraft dieser Konflikte wie der allgemeinen politischen Aufbruchstimmung jener Jahre von den Gewerkschaften gerade in Deutschland genutzt werden konnte, ihre Rolle als politischer Verband zu stärken und wirksam zu befestigen. Mit dem IG-Metall-Kongress „Qualität des Lebens“, der *de facto* ein Kongress der DGB-Gewerkschaften insgesamt war, vermochten sie seit 1972 eines der zentralen Leitmotive sozialer Reformpolitik im Folgejahrzehnt zu etablieren (Wiesenthal/Clasen 2003: 306). Über die breite Verankerung in den Volksparteien gelang ihnen die Durchsetzung wesentlicher Mitwirkungspositionen auf Betriebs- und Unternehmensebene sowie grundlegender Reformen im sozialpolitischen Bereich. Nicht zuletzt wurde gewerkschaftliches Engagement zu einem bevorzugten Handlungsfeld für diejenigen, die unter den Bedingungen dieser politisch-gesellschaftlichen Umbruchphase nach Möglichkeiten praktischer politischer Teilhabe suchten. Die zentralen Träger vertretungsstarker betrieblicher Arbeitnehmervertretungen - darauf wurde bereits hingewiesen - gehen zum größten Teil auf den damit verbundenen Rekrutierungs- und Aktivierungsschub zurück. Betriebliche Mobilisierungsfähigkeit und Vertretungsfähigkeit im staatlich-politischen Bereich verstärkten sich auf diese Weise wechselseitig.

Aus der unter diesen Voraussetzungen eroberten politisch-gesellschaftlichen Einflussposition rücken insbesondere die Gewerkschaften unter den Bedingungen des ungleich tieferen und umfassenderen Umbruchs seit den 1990er Jahren zunehmend an den Rand. Das hängt nur

zum Teil mit der spätestens seit den 1980er Jahren dauerhaften Millionenerbeitslosigkeit zusammen, so wichtig deren Einfluss auf die gesellschaftlichen Machtverhältnisse ist. Und auch der Wandel der Beschäftigtenstrukturen trägt als eigenständige Erklärung nur so weit, wie man die Nichtorganisierbarkeit von Dienstleistungsbranchen und hoch qualifizierten Angestellten für per se gegeben annimmt. Einzelne Beispiele aus dieser Untersuchung sowie die Organisationsverhältnisse in einigen nord- und westeuropäischen Ländern (vgl. Müller-Jentsch/Ittermann 2000: 243) widersprechen diesen Annahmen. Gleichwohl: Traditionell gewerkschaftsferne Sektoren und Beschäftigtensegmente zu erschließen sowie Attraktivität bei der neu ins Erwerbsleben eintretenden Generation zu gewinnen, ist unabdingbar für den Erhalt der Gewerkschaften als politisch und gesellschaftlich relevanter Organisationen.

Von erheblicher Bedeutung dafür, dass sich die deutschen Gewerkschaften in ihrer Rekrutierungsfähigkeit seit den 1980er einschneidend verschlechtert haben, ist, dass sie ihre gesellschaftliche Akzeptanz als Träger genereller Gemeinwohlfunktionen weitgehend verloren haben. Wo sie in den 70er und 80er Jahren als Reformmotor relativ allgemein anerkannt waren, sehen sie sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht nur von Parteien, Medien und arbeitgebernahen Interessenverbänden, sondern auch von weiten Teilen der Bevölkerung als der entscheidende Bremsklotz notwendiger gesellschaftlicher Reformen dingfest gemacht. Und wer Gewerkschaftsmitglied wird, wird es nicht mit dem, sondern gegen den gesellschaftlich dominierenden Meinungstrend.

Beträchtlichen Anteil an dieser Entwicklung haben der objektive Verfall zentraler Funktionsvoraussetzungen keynesianischer Nachfragepolitik im nationalstaatlichen Rahmen und die Renaissance der neoklassischen Angebotsorientierung als Leitparadigma in Ökonomie und Politik. Und insofern, als es sich dabei um eine maßgeblich von globalen Institutionen, Organisationen und Deutungsgemeinschaften getragene Bewegung handelt, lässt sich hier sehr wohl von der Wirkung einer in diesem spezifischen Sinne verstandenen Globalisierung

sprechen. Wie die betreffenden Impulse in einer bestimmten Gesellschaft aufgenommen und wirksam werden, in welchem Ausmaß sie die dort bislang vorherrschenden Normen und Deutungsmuster entwerfen oder aber diesen gemäß interpretiert und gegebenenfalls umgemodelt werden, entscheidet sich auf der Ebene einzelner Gesellschaften. So sehr sich die Deutungsgemeinschaften von Top-Managern, Zentralbankern, Analysten, Management- und Politikberatern etc. auf der Ebene transnationaler sozialer Räume („*transnational social spaces*“) (Pries 2001; Pries 2001) konstituieren mögen, die von der konkreten Realität einzelner Gesellschaften entkoppelt sind; ihre allgemeine politische und gesellschaftliche Orientierungswirkung richtet sich nach ihrer Aufnahme durch die Öffentlichkeit eben jener konkreten Gesellschaften. Die Marginalisierung der deutschen Gewerkschaften, ihrer Strategie- und Deutungsangebote ist deshalb kein globales, sondern ein Organisationsproblem vor Ort. Gewerkschaftliche Politik- und Deutungsangebote werden in Deutschland – durchaus im Unterschied zu einer Reihe anderer europäischer Staaten - von einem wachsenden Teil der Erwerbsbevölkerung nicht als angemessene Antworten auf die eigenen Fragen oder Probleme angesehen. Und wenn jene individualisierenden Deutungsangebote, die wir im Anschluss an Boltanski/Chiapello als ‚neuen Geist des Kapitalismus‘ apostrophiert haben, bei wichtigen Beschäftigtengruppen besser verfangen als die etablierten gewerkschaftlichen, dann reicht das Insistieren auf der guten Begründung der letzteren nicht aus.

Das „Modell Deutschland“ und die Rolle, die die Gewerkschaften in seinem Rahmen einzunehmen vermochten, beruhten maßgeblich darauf, dass sich Interessen und Belange der industriellen Exportökonomie mit guten Gründen als gesamtwirtschaftliche bzw. gesamtgesellschaftliche vertreten ließen. Insbesondere konnte auch die starke Vertretungsposition von Betriebsräten und Gewerkschaften in diesen Sektoren die Grundlage für eine hinreichend allgemeine Arbeitnehmervertretung bilden. Solange die Exportindustrien beschäftigungsintensiv genug waren, um der Binnenwirtschaft ausreichend Kaufkraftimpulse und sekundäre Beschäftigungs-

effekte zu vermitteln, profitierten die Beschäftigten in der übrigen Wirtschaft mit. Zwar verdiente man insbesondere in den humanbezogenen Dienstleistungsbereichen deutlich weniger, man bewegte sich aber im Geleitzug nach oben mit. In dem Maße, in dem sich mit immer weniger Beschäftigten weiterhin kontinuierlich hohe Exportüberschüsse erzielen lassen, verkehrt sich dieser Zusammenhang. Hohe Exportüberschüsse und ihre langfristigen Wechselkurseffekte ergeben Preis- und Arbeitskostenstrukturen, die zwar von global operierenden Zentralunternehmen mit ihrer unterdurchschnittlichen Personalintensität gut verkraftet werden, nicht aber von vielen überdurchschnittlich personalintensiven Unternehmen im industriellen wie im Dienstleistungsbereich. Dabei geht diese Auseinanderentwicklung nicht allein auf die Produktivitätsentwicklung in der Exportindustrie zurück, sondern auch auf die oben analysierte Tendenz zur Auseinanderentwicklung von globalen Produktions- und Unternehmenszusammenhängen.

Das damit aufgeworfene Dilemma übersteigt grundsätzlich das, was sich auf tariflicher und Unternehmensebene mit ‚Bordmitteln‘ wie Öffnungsklauseln, Stufentarifverträgen, Standortvereinbarungen, Produktivitätspakten usw. bewältigen lässt, so sinnvoll und notwendig diese als Mittel sind, um der zunehmenden Heterogenität einzelbetrieblicher Situationen Rechnung zu tragen. Um sich unter diesen Bedingungen auseinander driftender, originärer Verteilungsspielräume glaubwürdig als allgemeine Arbeitnehmervertretungen zu behaupten und Anerkennung als Gemeinwohlinstanzen zurück zu gewinnen, brauchen Gewerkschaften mehr denn je eine eigenständige Reformperspektive für den Sozialstaat, die sich nicht allein in der reaktiven Abwehr neoliberaler Ansätze und Zumutungen erschöpft.

Die besonderen Schwierigkeiten der deutschen Gewerkschaften, mit diesem Dilemma umzugehen, beruhen auf einem weiteren. Während die Ansprüche an die reformpolitische Leitbild- und Strategiefähigkeit zunehmen, geht diese Fähigkeit kontinuierlich zurück. In der Vergangenheit beruhte die Stärke und Kampagnefähigkeit

der Gewerkschaften im tarifpolitischen wie im allgemeinpolitischen Bereich darauf, dass es gelang, branchenspezifisch unterschiedliche Ziele und Vertretungspraktiken mit einem koordinierten und fokussierten Eintreten für gemeinsame, hinreichend konkrete und konsistente, übergreifende Projekte zu verbinden. Diese Fähigkeit ist in der Folge der Auseinandersetzungen um die richtige Strategie beschäftigungswirksamer Arbeitszeitpolitik zu Beginn der 1980er Jahre nachhaltig verloren gegangen. Während das eine Lager um die IG Metall damals auf einen breiten politisch-gesellschaftlichen Konflikt zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche setzte, betrieb ein anderes um die IG CPK unter Aufnahme entsprechender Kooperationsangebote von Staat und Wirtschaft das Projekt einer tariflich-gesetzlich regulierten Verkürzung der Lebensarbeitszeit.

Wichtiger als Implikationen und Konsequenzen dieser Spaltung - gescheitert sind unter beschäftigungspolitischer Perspektive letztlich beide Strategien<sup>6</sup> - ist, dass kooperativer Reformismus und Konfliktorientierung als komplementäre Seiten gewerkschaftlicher Politik sich zu Polarisierungsmerkmalen entwickeln. Die historischen Scheinalternativen ‚kooperative oder konfliktorientierte Gewerkschaftspolitik‘ bzw. ‚Ordnungsfaktor oder Gegenmacht‘ haben sich zu politisch-programmatischen Abgrenzungsprinzipien zwischen unterschiedlichen Gewerkschaften verdichtet, während sie zuvor eher unterschiedliche Strömungen markiert hatten, innerhalb der einzelne Gewerkschaften je spezifische Balancen bildeten. ‚Chemiepartnerschaft‘ und die Absetzung von der IG Metall wurden zum wesentlichen Mittel der politischen Selbstprofilierung der IG CPK nach innen und außen, und die Absetzung von Positionen der IG CPK avancierte innerhalb der IG Metall zu einem prominenten Mittel der organisationspolitischen Binnen- bzw. Lagerintegration. Entsprechendes galt mehr oder weniger für die anderen Organisationen der jeweiligen ‚La-

ger‘, und gemeinsame Positionen auf DGB-Ebene gerieten zu notdürftig diplomatisch verbrämten Dissensbekundungen bzw. minimalistischen gemeinsamen Nennern.

Mit Blick auf die Frage der reformpolitischer Leitbild- und Strategiefähigkeit über den eigenen Bereich und die jeweilige Traditionsklientel hinaus ist die Bilanz der konkurrierenden strategischen Ansätze durchweg negativ. Die Gewerkschaften haben auf dieser Ebene – anders als gegebenenfalls im Branchenkontext - durch Programm- und Leitbildkonkurrenz untereinander nichts zu gewinnen. Kooperationsbereitschaft ohne die Möglichkeit, auch anders zu können, führt zu einer Mischung von politischen Appellen und Anpassungsverhalten. Und Konfliktfähigkeit ohne positives Kooperationsprojekt in die gesellschaftliche und politische Mitte hinein droht in politisch folgenlosem Protestkampagnentum zu versanden. Was mit dem Beschwören von ‚Gegenmacht‘ und der Vision einer neuen ‚außerparlamentarischen Opposition‘ beginnt, könnte da leicht als eine Art Fischerchöre der Arbeitnehmervertretungen, bei niedrigeren Einschaltquoten allerdings. Die Fähigkeit, gewerkschaftsübergreifende politische Reformprojekte zu entwickeln und damit gesellschaftlich breit anerkannte sozialpolitische Deutungskompetenz im nationalen Rahmen wiederzugewinnen, ist eine unabdingbar notwendige Bedingung für gewerkschaftliche Politik, die über die mehr oder weniger reaktive Abarbeitung von ‚Globalisierungsfolgen‘ bzw. ‚Zwängen der Globalisierung‘ auf Branchenebene hinausgeht.

Hinreichend ist sie freilich nicht. Denn in dem Maße, in dem Sozialpolitik im nationalen Rahmen sich vor allem als Konkretisierung von Umbauvorgaben darstellt, die von der EU-Ebene weitgehend vorgegeben sind, hängt die gewerkschaftliche Politikfähigkeit im nationalen Rahmen mehr und mehr an der Fähigkeit, als politisch ernstzunehmender europäischer Akteur auf der EU-Ebene präsent zu sein. Über die bislang - nicht nur bei deutschen Gewerkschaften - vorherrschende Praxis, sich auf die hinhaltende Verteidigung nationaler Standards und Regulierungen gegen die Eingriffe der europäischen

6 Die flächendeckende Nutzung des Vorruhestands zum ‚unblutigen Personalabbau‘ ist neben der Finanzierung von Kosten der deutschen Einigung eine weitere wesentliche Ursache für die Krise der Sozialkassen. Und dass sich bei der Verrechnung von Wochenarbeitszeitverkürzung, Produktivitäts- und Flexibilisierungseffekten ex ante gerechnet ein mehr als zweitrangiger, positiver Beschäftigungssaldo ergibt, erscheint fraglich.

Ebene zu konzentrieren und Europapolitik als diplomatisch-deklamatorisches Zusatzgeschäft zu betreiben, ist die Entwicklung des politischen Systems definitiv hinaus. Politische Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene setzt einen hinreichend großen gemeinsamen Nenner an substanziellen politischen Gestaltungsperspektiven voraus, die die gewerkschaftliche Politik auf der nationalen Ebene nicht nur ergänzen, sondern beide Ebenen systematisch auf einander beziehen. Das setzt - in Analogie zu dem, was zu den Bedingungen transnationaler Interessenkoordination im Unternehmensrahmen bereits gesagt wurde - voraus, das im lokalen und nationalen Rahmen (noch) handlungsfähige Gewerkschaften substanziell in die europäische Vertretungsebene investieren. Ob das eine realistische Perspektive ist, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt im besten Fall offen bleiben.

## Literatur

- Boltanski, L./E. Chiapello (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.
- Crozier, M./E. Friedberg (1993). *Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation*. (1. Auflg. 1977). Frankfurt/Main, Anton Hain.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris, Éditions du Seuil.
- Kern, H. (1996). „Vertrauensverlust und blindes Vertrauen: Integrationsprobleme im ökonomischen Handeln.“ *SOFI Mitteilungen* **18**(24): 7-14.
- Lecher, W./H.-W. Platzer (2003). *Europäische Betriebsräte. Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch. W. Schroeder/B. Weßels. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 588-613.
- Müller, H.-P./M. Wilke (2003). *Gewerkschaftsfusionen: Der Weg zu modernen Multibranchengewerkschaften. Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch. W. Schroeder/B. Weßels. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 122-141.
- Müller-Jentsch, W./P. Ittermann (2000). *Industrielle Beziehungen. Daten, Zeitreihen, Trends*. Frankfurt/Main, Campus.
- Pries, L. (2001). *The Approach of Transnational Social Spaces: Responding to New Configurations of the Social and Spacial*. *New Transnational Social Spaces*. L. Pries. London, New York, Routledge: 3-33.
- Pries, L., Ed. (2001). *New Transnational Social Spaces*. London, New York, Routledge.
- Salais, R./M. Storper (1993). *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*. Paris, Éditions des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Schroeder, W./B. Weßels (2003). *Das deutsche Gewerkschaftsmodell im Transformationsprozess. Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch. W. Schroeder/B. Weßels. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 11-39.
- Storper, M./R. Salais (1997). *Worlds of production. The action frameworks of the economy*. Cambridge (Mass.)/London, Harvard University Press.
- Traxler, F. (2000). *Das Tarifverhandlungssystem in der Wirtschafts- und Währungsunion: Von nationalen zu supranationalen Institutionen? Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. M. Bach. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 93-111.
- Traxler, F./B. Kittel (2000). „The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries.“ *Comparative Political Studies* **33**: 1154-1190.
- Wiesenthal, H./R. Clasen (2003). *Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft. Von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter? Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch. W. Schroeder/B. Weßels. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 296-322.