Cornell University
ILR School

Cornell University ILR School
DigitalCommons@ILR

Articles and Chapters

ILR Collection

9-1-2003

Wege zur Transformation gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen

Martin Behrens
WSI-Mitteilungen

Richard W. Hurd
Cornell University, rwh8@cornell.edu

Jeremy Waddington
Manchester School of Management

Follow this and additional works at: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles

This Article is brought to you for free and open access by the ILR Collection at DigitalCommons@ILR. It has been accepted for inclusion in Articles and Chapters by an authorized administrator of DigitalCommons@ILR. For more information, please contact jdd10@cornell.edu.

Wege zur Transformation gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen

Abstract
[Excerpt] Bei einer länderübergreifenden Betrachtung erweist sich die Neubelebung der Arbeiterbewegung als ein komplexer Prozess des Wandels, der je nach soziopolitischem und ökonomischem Kontext variiert.Zwar lassen sich zahlreiche, vielfältige Gewerkschaftsstrategien und Ergebnisse beobachten, aber dennoch sind in den meisten der untersuchten Länder (Deutschland, Italien, Spanien, Großbritannien, USA) verschiedene Formen der strukturellen Anpassung, wie Zusammenschlüsse und Übernahmen, sowie eine „Rationalisierung" der internen Gewerkschaftsstrukturen übliche Elemente der Revitalisierungsbemühungen. Auch wenn viele Ansätze zur Veränderung der Gewerkschaftsstrukturen auf der Strecke blieben, so bleiben doch noch eine Reihe von Fällen bei denen Reformen zu den positive Ergebnissen führten,welche die Arbeitnehmerschaft dringend benötigte.

Keywords
union, labor movement, revitalization, worker rights

Comments

Suggested Citation
Behrens, M., Hurd, R. W. & Waddington, J. (2003). Wege zur transformation gewerkschaftlicher organisationsstrukturen [Structural change as a source of union revitalization] [Electronic version]. *WSI-Mitteilungen*, 534-540.
http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/314/

Required Publisher Statement
Reprinted with permission of WSI-Mitteilungen.

This article is available at DigitalCommons@ILR: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/314

Wege zur Transformation gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen

Martin Behrens
Richard Hurd
Jeremy Waddington

Der Beitrag untersucht den Wandel von gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen in fünf Ländern. Neben Initiativen zur äußeren Restrukturierung ihrer Organisationen unternehmen Gewerkschaften auch zahlreiche Versuche zur Anpassung ihrer Führungsstruktur und Partizipationsformen, aber auch zur Verbesserung der Effektivität ihrer Administration. Viele der angestoßenen Maßnahmen versanden oder erzielen nicht die gewünschten Resultate, dennoch gelingt es einer Reihe von Gewerkschaften, über die Transformation ihrer Strukturen zu einer Vergrößerung des gewerkschaftlichen Einflusses beizutragen.

1 Einleitung

Bei einer länderübergreifenden Betrachtung erweist sich die Neubelebung der Arbeiterbewegung als ein komplexer Prozess des Wandels, der je nach soziopolitischem und ökonomischem Kontext variiert. Zwar lassen sich zahlreiche, vielfältige Gewerkschaftsstrategien und Ergebnisse beobachten, aber dennoch sind in den meisten der untersuchten Länder (Deutschland, Italien, Spanien, Großbritannien, USA) verschiedene Formen der strukturellen Anpassung, wie Zusammenschlüsse und Übernahmen, sowie eine „Rationalisierung" der internen Gewerkschaftsstrukturen übliche Elemente der Revitalisierungsbemühungen. Auch wenn viele Ansätze zur Veränderung der Gewerkschaftsstrukturen auf der Strecke blieben, so bleiben doch noch eine Reihe von Fällen bei denen Reformen zu den positiven Ergebnissen führten, welche die Arbeitnehmerschaft dringend benötigte.

Maßnahmen der strukturellen Reform sind äußerst vielfältig und können verschiedene Aspekte der gewerkschaftlichen Organisation betreffen. Für die Analyse der verschiedenen Formen der strukturellen Anpassung werden diese entlang dreier unterschiedlicher Dimensionen konzeptionalisiert. Die erste Dimension ist die „äußere Formalstruktur" („external structure" – Clegg 1976, S. 40) bzw. die „äußere Gestalt" („external shape" – Hyman 1975, S. 36), die die formalen Grenzen einer Gewerkschaftsbewegung beschreibt. Als solche umfasst sie die Prinzipien, auf denen das Modell der gewerkschaftlichen Organisation, Entscheidungen über die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern sowie Grenz- oder Demarkationslinien zwischen Gewerkschaften basieren. Die beiden anderen Dimensionen betreffen verschiedene Aspekte der internen Umstrukturierung. Die zweite Dimension ist die gewerkschaftliche Führungsstruktur (union government), deren Untersuchung sich auf die Gewerkschaftsdemokratie, -vertretung und -partizipation konzentriert. Somit ist dies für die interne Gewerkschaftspolitik und die Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb einer Gewerkschaft von Belang. Die dritte Dimension betrifft die Gewerkschaftsadministration und konzentriert sich auf das Gewerkschaftsmanagement und die Verteilung von Ressourcen. Wie aus dieser Konzeptionalisierung deutlich wird, beinhaltet der strukturelle Wandel sehr viel mehr als nur die Suche nach einer eindeutigen, technischen Lösung für die strukturelle Anpassung. Sie erstreckt sich auch auf den eigentlichen Kern des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses insofern, als sie die Regeln der Interessenvertretung und die Rechte der Mitglieder gegenüber der Führung bestimmt.

Die zahlreichen fehlgeschlagenen oder nicht zu Ende geführten Restrukturierungsbemühungen zeugen von den mit einer Umstrukturierung verbundenen Schwierigkeiten. Zu den größten Hindernissen für eine gewerkschaftliche Revitalisierung zählt der Widerstand aus den Reihen der Gewerkschaft selbst. Sobald die Gründung einer Gewerkschaft vollzogen ist, unterliegt sie, wie andere Organisationen auch, einem starken Beharrungsvermögen, das nur eine schrittweise Veränderung ihrer Ziele, Strukturen und Taktiken zulässt. Ein Hauptgrund für diesen Konservatismus ist das hohe Maß an innerem Widerstand, der bei fast jeder Art von umfassender Umstrukturierung entsteht. Innerhalb einer Gewerkschaft kann Widerstand von Mitgliedern kommen, die mit dem status quo zufrieden sind und einen Machtverlust befürchten, von den Gewerk-

Martin Behrens, *Ph.D., ist Leiter des Referats Europäische Arbeitsbeziehungen im WSI in der Hans Böckler Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Komparative Industrielle Beziehungen, Arbeitsbeziehungen in den USA, Arbeitgeberverbände, Tarifpolitik.*
e-mail: Martin-Behrens@boeckler.de
Prof. Richard Hurd, *School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca/USA. Arbeitsschwerpunkte: Gewerkschaftsstrategie, gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung, Fragen der gewerkschaftlichen Organisation.*
e-mail: rwh8@Cornell.edu
Dr. Jeremy Waddington, *Reader, Employment Studies Group an der Manchester School of Management/UK und Forschungskoordinator am Europäischen Gewerkschaftsinstitut. Arbeitsschwerpunkte: Gewerkschaftspolitik, gewerkschaftliche Mitgliedergewinnung und Organisation, Industrielle Beziehungen in Großbritannien und Europa.*
e-mail: j.waddington@umist.ac.uk

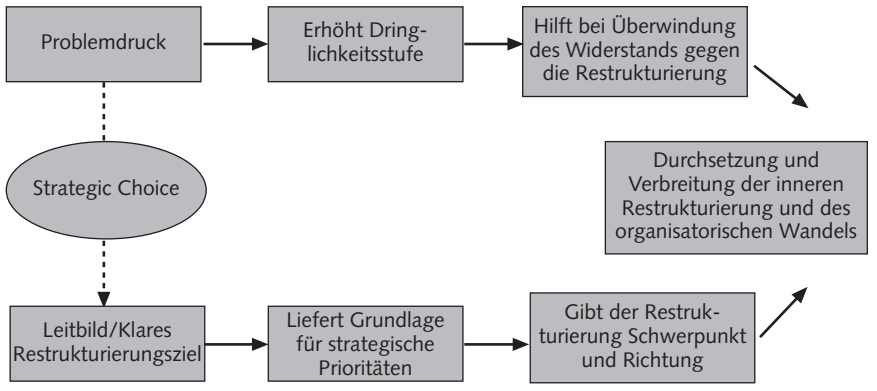
Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

schaftsführern, die den Verlust ihrer politischen Basis befürchten, oder von Gewerkschaftsbeschäftigten, die sich nicht sicher sind, welchen Platz sie in der neuen Organisation einnehmen könnten (Fletcher/Hurd, 2001). Was aber ist nötig, um diesen Widerstand zu überwinden? Wir behaupten, dass es zwei Kausalketten gibt, die sich gegenseitig verstärken und eine Erklärung für erfolgreiche gewerkschaftliche Umstrukturierungen bieten (*Abbildung 1*).

Eine erfolgreiche Umstrukturierung setzt voraus, dass zur Überwindung des Widerstands der äußere Druck (z.B. durch Widerstand der Arbeitgeber, Deregulierung, Globalisierung) stark genug ist, um den Veränderungsprozess einzuleiten. Wie im oberen Teil von *Abbildung 1* zu sehen ist, erhöht sich durch äußere Einflüsse der Problemdruck innerhalb der Gewerkschaft. Um Unterstützung für den organisatorischen Wandel zu gewinnen, müssen Gewerkschaftsführung und Hauptamtliche häufig die Gewerkschaftsmitglieder über die Existenz und den Einfluss dieses Problemdrucks aufklären.

Jedoch reicht der äußere Problemdruck allein für eine umfassende Umstrukturierung nicht aus. Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen dieser dazu führte, dass die Arbeitnehmerschaft deren Folgen zu spüren bekam, aber keine strukturellen Änderungen einleitete. Der äußere Problemdruck kann zwar die Gewerkschaften in die Lage versetzen, den Widerstand zu überwinden, es ist aber ein zweites Element, das die Richtung und den Fokus festlegt. Wie im unteren Teil von *Abbildung 1* dargestellt, benötigen Gewerkschaften ein klar formuliertes Restrukturierungsleitbild (oder Vision), das eine Basis für strategische Prioritäten liefert. Ist die Umstrukturierung nicht durch ein solches Leitbild motiviert, gehen Initiativen zu Ende, ohne dass der erhoffte Wandel erreicht wurde, da sie weder den Fokus noch eine Richtung vorgeben. Dies soll nicht bedeuten, dass bei Fehlen eines Leitbildes eine Umstrukturierung gar nicht möglich ist, sondern vielmehr, dass solche Fälle in begrenzten „strukturellen Provisorien" (structural fix) enden würden (Behrens 2002, Grabelsky/Hurd 1994). Tatsächlich würde ein solches Ergebnis an den oben dargelegten organisatorischen Konservatismus erinnern. Bestenfalls führt ein derartiger begrenzter Ansatz zu einer aggressiven Umstrukturierung mit dem Ziel, die gewerkschaftlichen Führungsstrukturen zu festigen und zu stärken (d.h. die interne politische Kontrolle zu konsolidieren). Eine aggressive Restrukturierung mag die Präsenz der jeweiligen Gewerkschaft stärken, sie hat aber weder einen Nettozuwachs an Mitgliedern für die Arbeiterbewegung insgesamt, noch eine merkliche Erweiterung der Verhandlungsmacht oder des politischen Einflusses der Gewerkschaften zur Folge. Dasselbe gilt für eine defensive Umstrukturierung, die eine Reaktion auf den schwindenden gewerkschaftlichen Einfluss ist. Durch die defensive Restrukturierung soll die Stabilisierung der Gewerkschaft erreicht und letztlich ihr Überleben gesichert werden.

Abb. 1: Organisatorischer Wandel in Gewerkschaften



Quelle: Eigene Darstellung.

WSI Hans Böckler Stiftung

Im Folgenden stehen jene Formen der Umstrukturierung im Mittelpunkt, die auf strategischen Prioritäten basieren und als „transformative" Umstrukturierungsbemühungen betrachtet werden. Die transformative Restrukturierung ist an einen wesentlichen organisatorischen Wandel und eine Vergrößerung der Gewerkschaftsmacht geknüpft. Diese Restrukturierungen werden auf drei unterschiedlichen Ebenen der Gewerkschaftsarbeit untersucht. Für unsere Zwecke unterscheiden wir zwischen der Tätigkeit von internationalen Konföderationen, nationalen Dachverbänden und nationalen Gewerkschaften, die Gewerkschaftskonföderationen angehören können.

2 Struktureller Wandel auf pan-europäischer Ebene

Die Entwicklung des EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) und der EGV (Europäische Gewerkschaftsverbände) ist eng mit den sukzessiven Erweiterungen der Europäischen Union und dem Prozess der europäischen Integration verknüpft. Aus Sicht der äußeren Formalstruktur wurde daher der Geltungsbereich sowohl des EGB als auch der EGV mehrmals vergrößert, um die schrittweisen EU-Erweiterungen zu berücksichtigen, sodass der EGB heute über 60 Mio. Gewerkschaftsmitglieder aus mehr als 30 Ländern (über Konföderationen und nationale Gewerkschaften) vertritt. Zwar verursachte die Erweiterung der Europäischen Union einen gewissen Restrukturierungsdruck, sie schuf aber bei der EGB-Führung auch eine gewisse Vision zur Initiierung zweier weitreichender struktureller Reformen.

Bei der ersten dieser Reformen ging es um eine größere Verhandlungsmacht für den EGB, die ihm durch seine Mitgliedskonföderationen anlässlich des EGB-Kongresses von 1991 übertragen wurde. Die dem EGB letztlich eingeräumten Verhandlungsbefugnisse waren weniger weitreichend als ursprünglich von den Antragstellern geplant, was weitgehend auf den Widerstand der nordischen Konföderationen zurückzuführen war (Dolvik 1999, S. 132–140). Jedoch bedeutete schon allein die Tatsache, dass dem EGB Befugnisse eingeräumt wurden, die ihn zu selbstständigen Verhandlungen befähigen sollten, eine grundlegende Transformation seines politischen Einflusses. Sein anschließendes Engagement im Rahmen von Verhandlungen über eine Reihe von Themen, einschließlich Europäische Betriebsräte, Elternurlaub, Teilzeitarbeitnehmer und befristete Arbeitsverträge, veranschaulicht zusam-

men mit seiner Teilnahme an allgemeineren Themen des Sozialen Dialogs, zu denen u.a. die Charta der Grundrechte zählt, die Wirkung der anfänglichen Entscheidung zur Erweiterung seiner Verhandlungsbefugnisse. Zwar ist die Richtung der EGB-Politik umstritten (Waddington 2000), durch die Entwicklung hin zu einem eigenständigen Bereich der europäischen industriellen Beziehungen wurde die Übertragung von Verhandlungsbefugnissen an den EGB jedoch zu einer Notwendigkeit. Daher stellt der Erwerb von Verhandlungsmacht durch den EGB eine Entwicklung mit transformatorischem Potenzial dar.

Eine zweite, im Jahr 1991 verabschiedete EGB-Reform ergab sich aus einer Empfehlung des so genannten Stecklenburg-Reports (1990). Anfänglich war eine direkte Mitgliedschaft laut Satzung des EGB ausschließlich Konföderationen auf nationaler Ebene möglich. 1991 jedoch wurde die Satzung geändert, um auch den EGV eine direkte Mitgliedschaft im EGB sowie die Vergabe von Sitzen im EGB-Exekutivausschuss an EGV-Vertreter zu ermöglichen. Praktisch bedeutete diese Entscheidung, dass die nationalen Gewerkschaften über zwei Wege mit dem EGB in Verbindung standen; geografisch über eine nationale Gewerkschaftskonföderation und sektoral über die EGV. Somit stellte die Verabschiedung dieser Maßnahme die Abkehr vom Herkunftsland als der alleinigen Organisationsbasis dar. Langfristig kann diese Reform darüber hinaus im Zusammenhang mit der Verhandlungsmacht transformatorisch wirken. In der Zeit nach 1995 wurden in ganz Europa eine Reihe von Initiativen für grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften entwickelt, von denen die meisten sektorspezifisch waren und von Gewerkschaften gefördert wurden, die speziellen EGV angehörten (Gollbach/Schulten 2000; Prince 1995). Darüber hinaus wurde anlässlich des EGB-Kongresses des Jahres 1999 beschlossen, nach dem „obersten Ziel" zu streben, nämlich nach einer koordinierten Tarifpolitik, die „auf sektoraler oder intersektoraler Ebene entwickelt" wird und den EGV die „primäre Verantwortung für die Koordination im Bereich der Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene" überträgt (ETUC 1999, S. 67). Es sind noch viele Schwierigkeiten zu überwinden, bevor sektorale Verhandlungen auf europäischer Ebene Realität werden, und das Fehlen von tarifwilligen Arbeitgeberorganisationen zählt nicht zu den Geringsten. Die Tatsache, dass den EGV im Rahmen dieser Aufgabe die wichtigste Rolle übertragen wurde, bietet jedoch die Möglichkeit, den Einfluss der nationalen Konföderationen weiter zu verringern und den EGB zu einer europäischen Konföderation der EGV zu machen, von denen jeder einzelne Verhandlungen führt.

Somit besteht ein Zusammenhang zwischen der institutionellen Vitalität von Gewerkschaftsorganisationen auf pan-europäischer Ebene und der fortschreitenden politischen Integration Europas. Die Übernahme einer Verhandlungsfunktion durch den EGB und deutliche Verschiebungen in der Position der EGV stellen Veränderungen mit Transformationspotenzial dar. Andere EGV-Reformen besitzen einen defensiveren Charakter. Der Rückgang der Zahl der EGV nach 1996 als Folge von Zusammenschlüssen beispielsweise resultiert in erster Linie aus dem Mitgliederschwund und einer schwachen Finanzsituation.[1] Des Weiteren gibt es kaum oder gar keine Übereinstimmung zwischen diesen Zusammenschlüssen und der strukturellen Reform nationaler Gewerkschaften, sodass alle eventuellen Vorteile minimiert werden, die sich aus größeren Skaleneffekten ergeben könnten. Ferner wird durch die Knappheit der den EGV zur Verfügung stehenden Ressourcen auch die mit all diesen Entwicklungen verbundene Transformationskapazität begrenzt. Hauptquelle dieser Ressourcen sind die nationalen Gewerkschaftsorganisationen. Wie aus den folgenden Ausführungen deutlich wird, wird die Zuteilung zusätzlicher Mittel für die pan-europäische Ebene tatsächlich durch den häufig mit finanziellen Schwierigkeiten verbundenen Mitgliederrückgang auf nationaler Ebene eingeschränkt.

3 Nationale Dachverbände

Die historischen Unterschiede bezüglich der Funktionen und Strukturen der Konföderationen sowie der ihnen durch die Mitgliedsgewerkschaften verliehenen Autorität wirken sich auf den Verlauf der jüngsten Entwicklungen aus. Insbesondere haben italienische und spanische Konföderationen weiter reichende Kompetenzen im Bereich der Tarifpolitik als ihre amerikanischen, britischen und deutschen Pendants. Um diese umfassenden tarifpolitischen Aufgaben wahrnehmen zu können, verfügen italienische und spanische Konföderationen über eine größere Autorität gegenüber ihren Mitgliedsgewerkschaften. Dagegen schützen amerikanische, britische und deutsche Gewerkschaften ihre Unabhängigkeit vor Einmischungen seitens der Konföderationen vergleichsweise energisch. Des Weiteren existiert in Italien und Spanien eine auf unterschiedlichen politischen Bindungen basierende Konkurrenz zwischen mehreren Konföderationen, wohingegen die Konföderationsstruktur in den anderen Ländern einheitlich ist.[2] In Italien und Spanien erheben die Konföderationen die Gewerkschaftsbeiträge und verteilen sie an die Mitgliedsorganisationen, während sich die Situation in Großbritannien, Deutschland und den USA umgekehrt darstellt. Diese Unterscheidung stellt eine weitere Verstärkung der Unterschiede in den Beziehungen zwischen den

1 Seit Mitte der 1990er Jahre fanden mehrere Zusammenschlüsse statt, an denen EGV beteiligt waren. Hierzu zählen die Gründung der Europäischen Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften (European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation - EMCEF), die aus der Europäischen Föderation der Chemiegewerkschaften (EFCG) und dem Europäischen Bergarbeiterverband (EBV) hervorgegangen ist, sowie die Übernahme der Europäischen Föderation der Agrargewerkschaften (European Federation of Agricultural Workers' Unions - EFA) durch den Europäischen Ausschuss der Lebensmittelgewerkschaften (European Committee of Food, Catering and Allied Workers' Unions - ECF). Darüber hinaus schlossen sich die internationalen Berufssekretariate (IBS) der Gewerkschaften, nämlich der Internationale Bund der Privatangestellten (FIET), die Kommunikations-Internationale (KI), die Internationale Graphische Föderation (IGF) und die Medien- und Unterhaltungs-Internationale (MEI) zur Union Network International (UNI) zusammen. Dieser Zusammenschluss wurde auch auf europäischer Ebene vollzogen, denn die jeweiligen europäischen regionalen Organisationen fusionierten zu UNI-Europa.

2 Deutschland wird hier als Einheitssystem klassifiziert, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass es einige kleinere Bereiche zwischengewerkschaftlicher Rivalität gibt, in denen die Mitgliedsorganisationen des DGB der Konkurrenz durch unabhängige Gewerkschaften oder Gewerkschaftsverbände ausgesetzt sind. Dem Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB) als dem wichtigsten dieser konkurrierenden Verbände gehören etwa 300.000 Arbeitnehmer aus verschiedenen Wirtschaftszweigen an. Darüber hinaus wurden in Opposition zum DGB und seinen Mitgliedern einige rivalisierende Gewerkschaften, wie die Pilotengewerkschaft Cockpit oder die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) gegründet.

Konföderationen und ihren Mitgliedsorganisationen dar.

Ungeachtet dieser Abweichungen ist die Erweiterung und Modernisierung der äußeren Formalstrukturen ein Thema, mit dem sich die Konföderationen aller fünf Länder befassen. In Großbritannien, Deutschland und den USA haben sie zur Erweiterung der organisatorischen Reichweite die Neuaufnahme insbesondere solcher Gewerkschaften gefördert, die Mitglieder in den expandierenden Sektoren der Wirtschaft repräsentieren. Seit 1995 hat der britische Gewerkschaftsdachverband Trades Union Congress (TUC) dem Beitritt von nicht weniger als 14 zusätzlichen Gewerkschaften zugestimmt, während sowohl die Gewerkschaft United American Nurses (UAN) als auch die California School Employees Association (CSEA) dem amerikanischen Dachverband AFL-CIO beigetreten sind. In ähnlicher Weise unterstützte der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Beteiligung der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) an der Fusion zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) im Jahr 2001, wodurch die DAG erstmals seit 1945 wieder dem Organisationsbereich des DGB angehört. In Italien und Spanien können die Dachverbände durch ihre relative Stärke größeren Einfluss auf das Erweiterungsmodell nehmen. Seit 1998 haben alle drei wichtigen Dachverbände Gewerkschaften gegründet, die speziell „parasubordinates" bzw. „labor only sub-contractors" (selbstständige Unterauftragnehmer) (Baccaro et al. 2003, S. 45; Fullin 2002) als Mitglieder werben und vertreten sollen.

Im Zentrum der Bemühungen zur Modernisierung der Gewerkschaftsstruktur steht die Förderung von Gewerkschaftszusammenschlüssen. Jedoch beeinflussen auch hier die Unterschiede in den politischen Positionen der Dachverbände den Charakter dieser Initiativen. Während AFL-CIO, DGB und TUC keine direkte Macht über die Fusionsprozesse haben, konnten die spanischen und italienischen Konföderationen Einfluss auf die Zusammenschlüsse von Mitgliedsorganisationen ausüben. Insbesondere in Spanien hat sich dieser Einfluss dahingehend ausgewirkt, dass sektorbasierte Organisationsstrukturen auf Kosten der regionalen Strukturen gefördert werden (Hamann/Martinez Lucio 2003). Diese Unterschiede zwischen dem Einfluss der Dachverbände sind noch auffälliger, wenn es um die Grundsätze zur Förderung der Einheit der Arbeiterbewegung auf Konföderationsebene geht. Dieser Aspekt betrifft insbesondere Italien und Spanien, wo Bemühungen um eine Überwindung des Gewerkschaftspluralismus bislang zu gemischten Resultaten geführt haben. Während der 1970er und bis Mitte der 1980er Jahre unterhielten die italienischen Konföderationen ein offizielles Bündnis, das von der *Federazione Unitaria* organisatorisch gesteuert wurde, wobei dieser Einrichtung Vertreter der drei Dachverbände angehörten. Während dieser Zeit erhöhte sich die Aussicht auf einen Zusammenschluss der Konföderationen, wenngleich der Vorrang der Politik und die unterschiedlichen politischen Bindungen der Konföderationen sich als ein unüberwindbares Hindernis darstellten (Kreile 1988; Locke/Baccaro 1996). Die Auflösung der zahlreichen traditionellen Bindungen zwischen politischen Parteien und Dachverbänden im Anschluss an die Korruptionsskandale des Jahres 1992 erleichterten die Entstehung einer Aktionseinheit zwischen den Dachverbänden und resultierten in einem Plan, der die Fusion für das Jahr 2000 vorsah. Nach 1998 entstanden erneut politische Differenzen, durch die die Fusion vorerst zurückgestellt wurde. In ähnlicher Weise bedeutete in Spanien die *unidad de acción* (Aktionseinheit) zwischen der *Unión General de Trabajadores* (UGT) und den *Comisiones Obreras* (CC.OO) eine Abschwächung der traditionellen politischen Animositäten.

In allen fünf Ländern nahmen zwar die meisten Dachverbände Veränderungen an ihren jeweiligen gewerkschaftlichen Führungsstrukturen vor, der Fall Italiens ist aber insofern auffällig, als er einem transformatorischen Wandel nahe kommt. Wie in unserem Modell prognostiziert, wurde die Restrukturierung zunächst durch den Einfluss des äußeren Problemdrucks in Gang gesetzt. Drei Entwicklungen förderten den Wandel innerhalb der Führungsstruktur der italienischen Dachverbände. Erstens traten nach den Reformen der *scala mobile* ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre viele Facharbeiter aus den Mitgliedsgewerkschaften der Dachverbände aus, sodass sich die auf der individuellen Qualifikation basierenden Lohndifferenzen verringerten. Zweitens wurden zahlreiche *sindicati autonomi* (unabhängige Gewerkschaften) gegründet, um die Interessen der Angestellten zu vertreten, die der Ansicht waren, die Dachverbände konzentrierten sich zu stark auf die Interessen der Arbeiter. Drittens wurden vor allem im öffentlichen und im Dienstleistungssektor *Comitati di Base* (COBAS, Basisausschüsse) gegründet, um sich den Grundsätzen und Praktiken der drei Dachverbände zu widersetzen. Zusammengenommen führten diese drei Entwicklungen zu einer Krise der italienischen Gewerkschaften und ihrer Dachverbandsstruktur (Bordogna 1989; Kreile 1988). Die Dachverbände reagierten, indem sie eine Reihe von Reformen in die Wege leiteten, deren zentrales Anliegen es war, den Mitgliedern alle wichtigen Tarifvereinbarungen zu einer Abstimmung vorzulegen, deren Resultat bindenden Charakter hat. Zusammen mit rechtlichen Verbesserungen bezüglich der Vertretungsstrukturen auf betrieblicher Ebene (*rappresentanze sindicati unitarie*) verhalf diese Reform, die insbesondere im Dienstleistungssektor von steigenden Mitgliederzahlen begleitet wurde, den gewerkschaftlichen Dachverbänden zu neuer Legitimität (Ponzellini/Provenzano 2001).

In gewisser Weise verlaufen die verschiedenen, von den Dachverbänden der fünf Länder durchgeführten Reformen der gewerkschaftlichen Administration in ähnlichen Bahnen. Eine vermehrte Nutzung des Internets sowie hochentwickelte elektronische Hard- und Software sind weit verbreitet, ebenso wie Bemühungen um eine Verbesserung der Qualität der von den Dachverbänden angebotenen Dienstleistungen. Letzterer Aspekt ist in Italien und Spanien von besonderer Bedeutung, denn er ist gleichbedeutend mit einem offiziellen Zugeständnis, dass Mitglieder in die Gewerkschaftsarbeit einbezogen und an ihr beteiligt werden müssen und politisches Engagement ein Teil dieser Gewerkschaftsarbeit sein muss. So hat auch der TUC einen großen Teil seiner formalen Ausschussstruktur aufgegeben und eine Reihe von Arbeitsgruppen (Task Groups) gegründet, die einzelne Kampagnen planen und durchführen und nach Erreichung der Kampagnenziele wieder aufgelöst werden. Entsprechend dieser Akzentuierung der Rolle des TUC in der Durchführung von Kampagnen wurde eine Kommunikationsabteilung (Communications Department) gegründet, über die die vom TUC initiierten Kampagnen öffentlich präsentiert werden. In diesem Zusammenhang hat der TUC erfolgreich anspruchsvolle Kampagnen zur Mitgliedergewinnung und zur Kooperation mit Arbeitgebern gestartet,

und er konnte die Ziele dieser Kampagnen an die Mitgliedsgewerkschaften weitervermitteln, sodass viele von ihnen diese Initiativen in der einen oder anderen Form aufgegriffen haben.

In ähnlicher Weise führte die Wahl von *John Sweeney* zum Vorsitzenden des AFL-CIO im Jahr 1995 zu einer weitreichenden internen Reorganisation von Personalabteilung und Feldoperationen. Die Bemühungen um eine Förderung der Übernahme des Modells einer aktiven Mitgliedergewinnung wurden ebenfalls intensiviert. Erst jüngst hat der AFL-CIO den „schwerfälligen", 54 Mitglieder starken Vorstand des Dachverbandes in seiner Position heruntergestuft und ein aus 17 Mitgliedern bestehendes Gremium eingesetzt, um die Politikgestaltung des Dachverbandes zu verbessern und den auf politische Ziele und die Mitgliedergewinnung gerichteten Fokus des AFL-CIO zu schärfen (New York Times, 9. März 2003). Zweifellos haben diese und andere Initiativen zu einem Bild der institutionellen Vitalität beigetragen und möglicherweise die administrative Effizienz verbessert. Jedoch sind diese Initiativen weder in Großbritannien noch in den USA unumstritten und der Widerstand gegen sie hält sich hartnäckig. Darüber hinaus geht in beiden Ländern der gewerkschaftliche Organisationsgrad weiter zurück. Daher bleiben Bemühungen um eine vom Zentrum ausgehende Revitalisierung problematisch, solange die Dachverbände keine direkte Autorität gegenüber den Mitgliedsgewerkschaften besitzen. In Spanien, wo die Autorität der Dachverbände weiter reicht, setzen diese Kampagnenteams ein, die insbesondere während Betriebsratswahlen für eine Steigerung der Mitgliederzahlen sorgen sollen (Hamann/Martinez Lucio 2003). Es bleibt fraglich, ob ein derartiger Ansatz zu einem lang fristigen Mitgliederzuwachs führt. Wird dieser Ansatz in Kombination mit einer Professionalisierung der Dienstleistungserbringung angewandt, ist er darüber hinaus mit einer stärkeren Zentralisierung verbunden und führt bei den Mitgliedern zu einem abnehmenden Engagement in der Gewerkschaftsarbeit sowie zu sinkenden Erwartungen an das, was Gewerkschaften zu leisten vermögen (Rigby et al. 1999).

4 Revitalisierung und nationale Gewerkschaftsstrukturen

In allen fünf untersuchten Ländern sind Zusammenschlüsse und andere Formen einer engeren Zusammenarbeit als Mittel zur Modernisierung der äußeren Formalstruktur unter den nationalen Gewerkschaften allgemein üblich. Treibende Kraft für die meisten Zusammenschlüsse ist der Mitgliederrückgang. Gerade im Organisationsbereich der Industriegewerkschaften hat der weitreichende Beschäftigungsrückgang solche Gewerkschaftszusammenschlüsse besonders vorangetrieben. In vielen Ländern wurden beispielsweise Gewerkschaften der Landwirtschaft, des Bergbaus, der Textil- und der Holzindustrie von größeren Gewerkschaften übernommen, sodass in diesen Wirtschaftszweigen keine unabhängige Gewerkschaftsorganisation mehr existiert. Somit stehen die meisten Zusammenschlüsse als Beispiele für eine defensive Umstrukturierung. Einige Fusionen größerer Gewerkschaften zielen jedoch ausdrücklich auf eine Ausweitung der Organisation auf Wirtschaftssektoren, in denen diese Gewerkschaften zunächst nicht präsent waren. Der Erfolg einer solchen Politik setzt voraus, dass nach dem Zusammenschluss beträchtliche Mittel in die Mitgliedergewinnung investiert werden.

In Großbritannien, Deutschland und den USA üben die Dachverbände keinen direkten Einfluss auf den Fusionsprozess aus. Entscheidungen über Zusammenschlüsse werden fast ausschließlich innerhalb der beteiligten Gewerkschaften getroffen. Angesichts der Fülle unterschiedlicher Auffassungen, die in diesen Gewerkschaften über die gewerkschaftliche Organisation vorhanden sind, ist es nicht überraschend, dass diese nationalen Fusionsprozesse nicht von einem einzelnen leitenden Prinzip der gewerkschaftlichen Organisationsstruktur gesteuert werden. Folglich entwickelt sich die äußere Gestalt der Gewerkschaftsbewegungen in diesen Ländern nicht einheitlich. In Großbritannien und den USA sind größere Gewerkschaften bestrebt, ihre Rekrutierungsbasis sowohl durch Zusammenschlüsse als auch durch die Rekrutierung neuer Mitglieder zu erweitern; die Mitgliedschaften werden somit zunehmend heterogener. Da eine derartige Erweiterung der Rekrutierungsbasis sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung wirksam ist, weisen immer mehr Organisationen die Merkmale einer „allgemeinen" Gewerkschaft auf. In Deutschland, Italien und Spanien zeigt sich trotz einiger Ausnahmen die Tendenz zu Multibranchengewerkschaften, die aus Zusammenschlüssen von Industriegewerkschaften hervorgehen.

Die zunehmende Heterogenität der Mitgliedschaft ist auch mit neuen Formen der gewerkschaftlichen Führungsstruktur verbunden. Ähnlich wie bei der Umstrukturierung der Dachverbände haben zahlreiche Gewerkschaften ihren regionalen und sektoralen Organisationsaufbau durch Strukturen für Frauen, Angestellte, junge Arbeitnehmer und ethnische Minderheiten ergänzt. In derartigen Maßnahmen drücken sich Veränderungen in der Zusammensetzung der Mitgliedschaft aus. Darüber hinaus sollen sie zu einer stärkeren Partizipation dieser Gruppen beitragen, dichtere horizontale Vernetzungen zwischen unterschiedlichen, vertikal organisierten Mitgliedergruppen fördern und die besonderen Interessen dieser Gruppen bei der Entwicklung der Gewerkschaftspolitik einbeziehen. Kurz gesagt werden die Systeme der gewerkschaftlichen Führungsorganisation mit der wachsenden Heterogenität der Gewerkschaftsmitgliedschaft immer anspruchsvoller und schwächen somit die von den Gewerkschaftsfusionen ausgehenden und auf Skaleneffekten basierenden Einsparungseffekte. Darüber hinaus ist es bei weitem noch nicht erwiesen, dass mit Hilfe dieser Maßnahmen die erwünschten Ergebnisse erzielt wurden. Betrachten wir beispielsweise den Fall der Repräsentanz von Frauen. Durch eine Vielzahl von Quotensystemen (reserved seats systems) und Frauensektionen sowie durch die Ernennung von Frauenbeauftragten hat sich die sichtbare Stellung der gewerkschaftlich organisierten Frauen verbessert, wenngleich dies meist auf den höheren Ebenen innerhalb der Gewerkschaftshierarchie und weniger auf lokaler oder regionaler Ebene der Fall ist. Dennoch muss die mit diesen Systemen angestrebte proportionale Vertretung von Frauen in der Entscheidungsstruktur in den meisten der auf nationaler Ebene tätigen Gewerkschaften erst noch umgesetzt werden (Braithwaite/Byrne o.J.; Garcia et al. o.J.).

Allerdings wurden im Fall der Gründung der britischen Gewerkschaft UNI-

SON sowie im Fall von ver.di zwei Entwicklungen eingeleitet, die sich durch ein größeres Potenzial für die Veränderung der gewerkschaftlichen Führungsstruktur auszeichnen. Beide Gewerkschaften sind aus einem Zusammenschluss hervorgegangen; dabei strebten die Vertreter der beteiligten Gewerkschaften die Gründung einer „neuen" Gewerkschaft an.[3] Durch diesen Ansatz wurde die Einführung dieser beiden Systeme der gewerkschaftlichen Führungsstruktur gefördert, ebenso wie die sich daraus zwangsläufig ergebende Ablehnung der entsprechenden Systeme der Gründungsgewerkschaften. Grundlage des von UNISON und ver.di übernommenen Ansatzes ist das Prinzip der Proportionalität. Dieses Prinzip schreibt vor, dass die Zusammensetzung der einzelnen Ausschüsse bzw. Organisationsebenen innerhalb der Gewerkschaft der Zusammensetzung der Mitgliedschaft entsprechen muss, aus der die Ausschussmitglieder ausgewählt werden. Mit anderen Worten sollte, wenn einer Mitgliedschaft 60 % Frauen angehören, auch der diese Gruppe vertretende Ausschuss zu 60 % aus Frauen bestehen. Zusammen mit dem Proportionalitätsprinzip wurden bei UNISON neuartige Ansätze für eine gerechte Vertretung und Selbstorganisation eingeführt. Bei ver.di ist dieser Grundsatz weniger konsequent umgesetzt worden, da der Zusammenschluss noch nicht lange zurückliegt, ausschlaggebend ist jedoch, dass diese Ansätze eine bedeutende, über die traditionellen Gleichstellungsansätze hinaus gehende Entwicklung darstellen. Ferner bietet sich diesen Gruppen durch die neuen Ansätze die Möglichkeit, die für sie wichtigen Fragen zu einem allgemeinen Anliegen zu machen, statt sie wie bisher als die Fragen von „Special Interest Groups" zu behandeln.

Des Weiteren gab es bei den nationalen Gewerkschaften deutliche Veränderungen hinsichtlich der Gewerkschaftsadministration, wobei Effizienz, neue Managemenntechniken und Budgetkontrolle an Bedeutung gewonnen haben. Die deutschen und spanischen Gewerkschaften haben sich insbesondere auf die Bereitstellung zunehmend anspruchsvollerer Rechtsdienstleistungen konzentriert, worin letztlich die besondere Bedeutung des Rechts in beiden Ländern zum Ausdruck kommt. Weit verbreitet ist auch die Zunahme von Meinungsumfragen und Marktforschung. Beide Instrumente dienen der Ermittlung der Standpunkte von Mitgliedern und Nichtmitgliedern und werden begleitet von der gezielten Ansprache ausgewählter Gruppen potenzieller Mitglieder. Darüber hinaus hat die Übertragung der Budgetkontrolle, die häufig in Verbindung mit der zentralen Festlegung von Zielen und der zentralen Überwachung individueller Leistungen eingeführt wurde, im Rahmen einer Gesamttendenz zu einer stärkeren Verlagerung von Ressourcen auf die lokale Ebene, das Festhalten an einer zentralisierten Kontrolle erleichtert. Die Gesamttendenz ist dort am auffälligsten, wo Verhandlungen dezentral geführt werden.

Es gibt nur sehr wenige Beispiele, wo die Einführung administrativer Reformen einen Wandel der Gewerkschaftsorganisation bewirkt hat. Selbst in jenen Fällen, in denen das Budget für die Mitgliedergewinnung deutlich erhöht wurde, wurde die Wirkung, die mit den zusätzlichen Geldern hätte erzielt werden können, häufig durch das Fehlen einer kohärenten Strategie zur Mitgliedergewinnung untergraben. Zwei nennenswerte Ausnahmen, die aus diesem allgemeinen Rahmen herausfallen, sind die beiden US-Gewerkschaften SEIU (Service Employees International Union) und UBC (United Brotherhood of Carpenters). Diese beiden nationalen Gewerkschaften setzen heute etwa die Hälfte ihrer Budgets für die Mitgliedergewinnung ein, und sie verlangen von den lokalen Gewerkschaften, ähnlich vorzugehen. Des Weiteren wurden weitreichende Maßnahmen eingeführt, um eine deutliche Trennung zwischen der nationalen und der lokalen Ebene dieser Gewerkschaften und die Koordinierung der auf der jeweiligen Ebene ergriffenen Initiativen mit jenen zu gewährleisten, die an anderer Stelle durchgeführt werden. Infolge dieser Maßnahmen sind die Mitgliederzahlen von SEIU und UBC seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen, während die Mitgliederzahlen insgesamt in den USA im gleichen Zeitraum zurückgegangen sind.

5 Fazit

Häufig benötigen Gewerkschaften viele Jahre zur Anpassung ihrer Strukturen, aber dennoch ist die organisierte Arbeitnehmerschaft in der Lage, den organisatorischen Konservatismus zu überwinden und Initiativen zur transformatorischen Umstrukturierung in Szene zu setzen. Zwar ist der Erfolg im Sinne einer wirksamen Neubelebung der Arbeiterbewegung bislang begrenzt, der strukturelle Wandel kann aber in verschiedener Hinsicht erheblich zu einer Revitalisierung der Arbeiterbewegung beitragen. Änderungen der äußeren Struktur sowie verschiedene Formen der inneren Restrukturierung können die Macht der organisierten Arbeitnehmerschaft stärken, indem sie die Konkurrenz zwischen und innerhalb von Gewerkschaften beschränken und Mittel für eine Verbesserung der Bemühungen um die Mitgliedergewinnung zur Verfügung stellen. Darüber hinaus kommen transformatorische Veränderungen der ökonomischen Macht von Gewerkschaften zugute, indem sie die Gewerkschaftskonkurrenz am Verhandlungstisch einschränken und dazu beitragen, die Verhandlungsstrukturen an die sich wandelnde Gestalt der Arbeitsmärkte anzupassen. In ähnlicher Weise kann der strukturelle Wandel der Arbeitnehmerschaft zu mehr Macht im politischen Bereich verhelfen und hier die Bedingungen für ein einheitliches Handeln der Gewerkschaftsbewegung verbessern. Dies gilt nicht nur für Gewerkschaftszusammenschlüsse, sondern auch für die Transformation von bürokratischen Formen gewerkschaftlicher Führungsstruktur. Eine Gewerkschaftsbewegung, die offen, partizipativ und demokratisch ist und als eine solche wahrgenommen wird, wird es einfacher haben, sich in öffentlichen Diskussionen Gehör zu verschaffen und im Rahmen von politischen Bündnissen als Partner anerkannt zu werden.

3 UNISON wurde 1993 durch einen Zusammenschluss der Confederation of Health Service Employees, der National and Local Government Officers' Association und der National Union of Public Employees gegründet. Beide Gewerkschaften, UNISON und ver.di, sind Dienstleistungsgewerkschaften: UNISON arbeitet ausschließlich im Bereich des öffentlichen Dienstes, wohingegen ver.di im gesamten Dienstleistungssektor tätig ist. Darüber hinaus sind diese beiden Gewerkschaften die jeweils größten ihres Landes (zu Einzelheiten siehe Waddington et al., 2003).

LITERATUR

Baccaro, L./Carrieri, M./Damiano, C. (2003): The Resurgence of Italian Confederal Unions: Will It Last?; in: European Journal of Industrial Relations 1, S. 43–60

Behrens, M. (2002): Learning from the Enemy? Internal Union Restructuring and the Imitation of Management Strategies; Ph.D. Dissertation. Ithaca, NY: Cornell University

Bordogna, L. (1989): The COBAS Fragmentation of Trade Union Representation and Conflict, in: Italian Politics 3, S. 50–64

Braithwaite, M./Byrne, C. (o.J.): Women in Decision-making in Trade Unions; Brüssel: Europäischer Gewerkschaftsbund

Clegg, H. (1976): Trade Unionism under Collective Bargaining; Oxford

Dolvik, J-E. (1999): An Emerging Island?; Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel

ETUC (1999): Resolutions from 9th Congress; Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel

Fletcher, B./Hurd, R. (2001): Overcoming Obstacles to Transformation: Challenges on the Way of New Unionism; in: Turner, L./Katz, H./Hurd, R. (Hrsg.), Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century. Ithaca NY

Fullin, G. (2002): The Unions for Atypical Workers in Italy; Transfer 3, S. 531–535

Garcia, A./Hacourt, B./Lega, H. (o.J.): The Second Sex of European Trade Unionism; European Trade Union Confederation, Brussels

Gollbach, J./Schulten, T. (2000): Cross-Border Collective Bargaining Networks in Europe; European Journal of Industrial Relations, Jg. 6, Nr. 2, S. 161–179

Grabelsky, J./Hurd, R. (1994): Reinventing an Organizing Union: Strategies for Change. Proceedings of the Forty Sixth Annual Meeting (Boston, 3.–5. Januar). Madison, WI: Industrial Relations Research Association, S. 95–104

Hamann, K./Martinez Lucio, M. (2003): Strategies of Union Revitaliza tion in Spain: Negotiating Change and Fragmentation, European Journal of Industrial Relations 1, S. 61–78

Hyman, R. (1975): Industrial Relations: A Marxist Introduction; Basingstoke

Kreile, M. (1988): The Crisis of Italian Trade Unionism in the 1980s; in: West European Politics 1, S. 54–67

Locke, R./Baccaro, L. (1996): Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations, Industrial Relations Journal 2, S. 289–303

Ponzellini, A./Provenzano, E. (2001): Italy: The Services Sector – Towards a More Inclusive and Flexible Labor Market; in: Dolvik, J-E. (Hrsg.), At Your Service, Brüssel, S. 305–340

Prince, J-P. (1995), Interregional Trade Union Councils in Europe. DWP 95.03.01, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel

Rigby, M./Smith, R./Lawlor, T. (Hrsg.) (1999): European Trade Unions: Change and Response, London

Stecklenburg Report (1990): For a More Efficient ETUC, Europäischer Gewerkschaftsbund, Brüssel

Waddington, J. (2000): Towards a Reform Agenda? European Trade Unions in Transition, Industrial Relations Journal 4, S. 317–330

Waddington, J./Kahmann, M./Hoffmann. J. (2003): United We Stand: A Comparison of the Trade Union Merger Process in Britain and Germany. Abrufbar unter www.agf.org.uk