

Jg. 25
Heft 3
2018

INDUSTRIELLE BEZIEHUNGEN

Zeitschrift für Arbeit,
Organisation
und Management

The German Journal
of Industrial Relations

herausgegeben von

Martin Behrens
Wenzel Matiaske
Werner Nienhüser
Britta Rehder
Sophie Rosenbohm
Carsten Wirth



Verlag Barbara Budrich

ISSN 0943-2779

Inhalt

<i>Rainer Dombois, Jeannette Quintero Campos</i> Im Labyrinth der Gewalt. Gewerkschaften im kolumbianischen Bürgerkrieg	277
<i>Heiner Dribbusch</i> Das Einfache, das so schwer zu zählen ist: Probleme der Streikstatistik in der Bundesrepublik Deutschland (und Europa)	301
<i>Benjamin Buschmann, Debora Gärtner, Veronika Grimm, Christopher Osiander, Gesine Stephan</i> Wann würden Frauen für Tarifkommissionen kandidieren? Befunde aus einem faktoriellen Survey	320
<i>Irene Ramos-Vielba, Richard Woolley</i> Local factors shaping public sector industrial relations in a context of crisis: A comparison of municipal administrations in Spain	343
<i>Irma Rybnikova</i> Mediale Bilder von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors im post-austeritären Litauen: Eine metaphernanalytische Betrachtung	363

Walther Müller-Jentsch

Review-Artikel: Wirtschafts- und sozialpolitische Weichenstellungen in der Bundesrepublik Deutschland	383
--	-----

*Rainer Dombois, Jeannette Quintero Campos**

Im Labyrinth der Gewalt. Gewerkschaften im kolumbianischen Bürgerkrieg^{**},^{***}

Zusammenfassung

In keinem Land der Erde sind in den letzten Jahrzehnten Gewerkschaften derart von physischer Gewalt getroffen worden wie in Kolumbien. Zwischen 1977 und 2015 wurden über 3000 Mitglieder ermordet. Größer noch ist die Zahl derer, die verschleppt, mit dem Tode bedroht, widerrechtlich verhaftet, vertrieben oder anderen Gewalttaten ausgesetzt wurden. Der Internationale Gewerkschaftsbund zählt Kolumbien zu den „World’s Worst Countries for Workers“. Der Beitrag behandelt die Frage, wie die enorme physische Gewalt, der Gewerkschaftsmitglieder in Kolumbien in den letzten Jahrzehnten ausgesetzt waren, mit dem Bürgerkrieg zusammenhängt. Wieweit lassen sich die Gewalttaten aus der Konfliktodynamik der kollektiven Arbeitsbeziehungen erklären? Oder rührt die Gewalt gegen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter aus der Dynamik des übergreifenden, gewaltsam ausgetragenen gesellschaftlichen Konflikts?

Schlagwörter: Kolumbien, Gewerkschaften, Arbeitskampf, Gewalt, Bürgerkrieg

The labyrinth of violence. Unions and the Colombian civil war

Abstract

Colombian unions have been exposed to physical violence more than any other trade unions in the world in recent decades. Between 1977 and 2015, more than 3000 members were murdered. In addition, a considerable number of members were kidnapped, threatened with violence, unlawfully arrested, expelled or exposed to other violent acts. The International Trade Union Confederation (ITUC) has labelled Colombia one of the “World’s Worst Countries for Workers”. This paper addresses the question in how far the Colombian civil war and the tremendous physical violence against Colombian trade unionists are connected. In short, this raises two questions. Firstly, to what extent can the vio-

* Rainer Dombois† war Professor an der Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft. Jeannette Quintero Campos ist Professorin an der Universidad Tadeo Lozano, Bogotá. E-Mail: luzj.quintero@utadeo.edu.co Während des Begutachtungsverfahrens erhielten wir die traurige Nachricht, dass Rainer Dombois am 10.4.2018 nach einer kurzen, schweren Erkrankung verstorben ist. Wir konnten ihm leider nicht mehr mitteilen, wie sehr wir den von ihm und Jeannette Quintero Campos verfassten Aufsatz schätzen.

** Artikel eingegangen: 2.12.17, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 19.6.18

*** Großer Dank gilt neben den GutachterInnen auch Ludger Pries, der uns bei diesem Aufsatz sehr geholfen hat.

lence be explained by conflict dynamics within collective labour relations? Secondly, can the violence against unionists be traced back to overarching violence, stemming from societal conflicts?

Key words: Columbia, unions, labor dispute, violence, civil war (JEL: D47, J5, J7, O57)

1. Einleitung

In keinem Land der Erde sind in den letzten Jahrzehnten Gewerkschaften derart von physischer Gewalt getroffen worden wie in Kolumbien. Zwischen 1977 und 2015 wurden über 3.000 Mitglieder ermordet; größer noch war die Zahl derer, die verschleppt, mit dem Tode bedroht, widerrechtlich verhaftet, vertrieben oder anderen Gewalttaten ausgesetzt wurden (SINDERH, 2015). Schon seit Jahren zählt der Internationale Gewerkschaftsbund Kolumbien zu den „World’s Worst Countries for Workers“, die „no guarantees for rights“ bieten (ITUF, 2016; s.a. ITUC, 2012).

Für Beobachter aus Europa oder anderen Ländern Lateinamerikas erscheint das Ausmaß exzessiver irregulärer, weder durch Gesetz noch Moral gezügelter physischer Gewalt gegen Gewerkschafter ebenso unfassbar wie das Ausmaß der Straflosigkeit. In den alten Industrieländern kennen wir physische Gewalt gegen Arbeiterinnen und Arbeiter vor allem aus der Zeit, als die junge Arbeiterbewegung grundlegende politische und soziale Rechte – so Koalitionsfreiheit, Streikrecht und das Recht auf Kollektivvereinbarungen – gegen den Widerstand von Unternehmen und Obrigkeit erkämpfte.¹ Physische Gewalt war ein Mittel im rechtlich noch unregulierten Klassenkonflikt² und wurde erst durch kollektives Arbeitsrecht und Arbeitsgerichtsbarkeit, durch rechtliche und politische Garantien der Organisationen und der Regelung von Interessenkonflikten zivilisiert und in Formen des ‚institutionalisierten Klassenkampfes‘ (Geiger, 1949) verwandelt.

Aber auch später waren Mitglieder von Gewerkschaften immer wieder massiv physischer Gewalt ausgesetzt, so vor allem in Phasen der Diktatur wie im Faschismus oder auch in den ‚schmutzigen Kriegen‘ südamerikanischer Militärdiktaturen der 1970er und 1980er Jahre, als politische und industrielle Bürgerrechte suspendiert, gewerkschaftliche Organisationen und Arbeitskämpfe unterdrückt und Gewerkschafter eingesperrt oder gar ermordet wurden (vgl. für Deutschland: Schneider, 1995; für Lateinamerika: Drake, 1996.). Es waren hier meist staatliche Organe, die irregulär, unter Verletzung der Rechtsordnung, Gewalt anwendeten. In der argentinischen Diktatur etwa wurden gewerkschaftliche Funktionäre

1 Vgl. für Deutschland Tenfelde & Volkmann (1981) und insb. Müller-Jentsch (1997). „Im Tarifstreit wie in der betrieblichen Auseinandersetzung manifestiert sich als zivilisatorischer Fortschritt eine Rationalisierung des industriellen Konflikts, die der Institutionalisierung von Einflusschancen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und ihrer Repräsentanten, mit anderen Worten: der industriellen Demokratie, zu verdanken ist“ (Müller-Jentsch 1997, S. 43). Für die USA vgl. Schumann (1958); Taft & Ross (1969).

2 Physische Gewalt unterscheidet sich von jener ‚kontraktuellen‘ Gewalt (wie Entlassungen oder Aussperrung), die ein (legales) Mittel der unternehmerischen Prärogative bildet. Auch der Begriff der physischen Gewalt bedarf der Differenzierung. Gitelman verweist mit Recht darauf, dass sehr viel mehr Menschen Arbeitsunfällen als Gewalt in kollektiven Auseinandersetzungen zum Opfer gefallen sind. Physische Gewalt, die in kollektiven Konflikten eingesetzt wird, findet deshalb große Aufmerksamkeit, weil sie Konflikte um die gesellschaftliche Ordnung markiert (vgl. Gitelman, 1973, S. 4).

planmäßig verfolgt und ermordet, die sich in Arbeitskonflikten oder wichtigen Aktionen sozialer Mobilisierung hervorgetan hatten (Abós, 1984; Cieza, 2012, S. 231f.).

Die Gewalt gegen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in Kolumbien folgt freilich nicht diesen Mustern. Sie entwickelt sich, paradox genug, im Kontext einer langjährig kontinuierlichen, nur durch kurze Phasen der Militärdiktatur unterbrochenen demokratischen Entwicklung des Landes. Mit der Verfassung von 1991 definiert sich Kolumbien als sozialer Rechtsstaat, der die sozialen Rechte und Arbeitsinstitutionen zu garantieren verspricht. Auch ist das System der kollektiven Arbeitsbeziehungen rechtlich institutionalisiert und erlaubt im Prinzip die gewaltfreie Lösung kollektiver Interessenkonflikte, zwar restriktiv verfasst und staatlichen Kontrollen ausgesetzt, aber kaum aus dem lateinamerikanischen Rahmen fallend (Collier & Collier, 1991; Dombois & Pries, 2000; Dombois, 2006; zu den Restriktionen im Arbeitsrecht vgl. Dombois & Pries, 1999, S. 164ff.; PNUD, 2011). Auch hat Kolumbien eine große Zahl von Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert und damit rechtlich verbindlich gemacht, so auch die zu Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivvereinbarungen (ILOLEX, 2013).

Die exzessive Gewalt trifft zudem eine Gewerkschaftsbewegung, die zu den schwächsten Lateinamerikas zählt: umgeben von Informalität, mit einem Organisationsgrad von kaum mehr als 9% der Lohnabhängigen, organisatorisch zersplittert, nur in wenigen Bereichen über den Betrieb oder das Unternehmen hinaus einflussreich und zudem politisch-ideologisch gespalten (OIT, 2002, S. 66; Archila et al., 2012, S. 138; Vásquez, 2013; Dombois & Quintero, 2016).

Irreguläre physische Gewalt richtet sich in Kolumbien freilich nicht nur gegen Mitglieder von Gewerkschaften. Seit 60 Jahren wird der Staat durch den sog. ‚Bewaffneten Konflikt‘ geplagt, der alle Merkmale aufweist, die Waldmann Bürgerkriegen zuschreibt: „massive bewaffnete Konflikte von erheblicher Dauer, die zwischen zwei oder mehreren Gruppen innerhalb eines Staates um die Erlangung, Aufteilung oder Zerteilung der staatlichen Herrschaft ausgetragen werden“ (Waldmann, 2002, S. 368). Der Bewaffnete Konflikt ist ein Bürgerkrieg mit multiplen bewaffneten Akteuren – diversen linken Guerillagruppen, staatlichen Sicherheitskräften, paramilitärischen Gruppen und kriminellen Banden – und sehr zerstreuten, dispersen Brennpunkten und einer variablen Geografie. Er hat insgesamt etwa 220.000 Menschen das Leben gekostet. Die gewaltsamste Phase reichte von den 1980er Jahren bis in das vergangene Jahrzehnt (GMH, 2013, S. 32) – diese steht auch im Mittelpunkt unserer Betrachtung.

Gewerkschaften artikulieren und vertreten die Interessen der Arbeitnehmer im ungleichen, konflikthaften Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit in verschiedenen Arenen: im Betrieb oder Unternehmen, auf dem Arbeitsmarkt und in der Politik. Sie mobilisieren ihre Mitglieder gegenüber Arbeitgebern und Staat und verfügen dazu, freilich in unterschiedlichem Maße, über – organisatorische, institutionelle, strukturelle wie auch politische – Machtressourcen (Dörre et al., 2009). Als Akteure in einem politischen und gesellschaftlichen Konfliktfeld sind sie allgemein aber verletzlich, Risiken der Gewalt ausgesetzt, wenn die Konfliktregelung nicht in institutionellen Bahnen verläuft und nicht durch einen stabilen rechtsstaatlichen Rahmen, Institutionen und Praktiken gesichert wird, welche den politischen, sozialen und industriellen Bürgerrechten Geltung verschaffen. Im Bürgerkrieg werden diese Bedingungen, zumindest in Konfliktregionen, weitgehend außer Kraft gesetzt,

weil bewaffnete Akteure in die Arbeitsbeziehungen gewaltsam intervenieren, Rechte aufheben und Konflikte unterdrücken können. Wir nehmen an, dass für Gewerkschaften die Risiken in einem Bürgerkrieg noch zunehmen, in dem linke Parteien mit ihren Guerillagruppen die staatlichen wie auch wirtschaftlichen Herrschaftsstrukturen bekämpfen.

Uns interessiert im Folgenden die Frage, wie die enorme physische Gewalt, der Gewerkschaftsmitglieder in Kolumbien in den letzten Jahrzehnten ausgesetzt waren, mit dem Bürgerkrieg zusammenhängt. Wieweit lassen sich die Gewalttaten aus der Konfliktdynamik der kollektiven Arbeitsbeziehungen erklären – als durch den Bürgerkrieg erleichterte irreguläre Antworten von Unternehmen und Staat auf die Mobilisierung und Kampfmaßnahmen gewerkschaftlicher Organisationen? Oder rührt die Gewalt gegen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter aus der Dynamik des übergreifenden, gewaltsam ausgetragenen gesellschaftlichen Konflikts? Ist sie vor allem Ausdruck und Folge des Bürgerkriegs, in den Gewerkschaften (wie auch andere Organisationen) und ihre Mitglieder verwickelt werden? Und zielt sie überhaupt in erster Linie auf die Organisationen und ihr kollektives Handeln?

Die kolumbianische Diskussion zu diesen Fragen ist kontrovers, deutlich auch politisch-ideologisch geprägt. Einige Autoren sehen Gewerkschaftsmitglieder überhaupt nicht als eine Gruppe, die systematisch von Gewalt betroffen wurde (Botero, 2011, S. 259ff; Mejía & Uribe, 2010). Demgegenüber stimmen die sehr differenzierten und ergiebigen Studien, die im Rahmen eines Großprojekts des PNUD/UNDP durchgeführt wurden, ebenso wie spätere Folgestudien darin überein, dass Gewerkschaften und Mitglieder von Gewerkschaften systematisch Opfer von politischer Gewalt wurden (PNUD, 2011; Valencia & Celis, 2012; Archila et al., 2012; ENS, 2015); diese Untersuchungen stützen sich auf umfangreiche Datenbanken und auch qualitative Fallstudien.³

Kontrovers bleiben aber die Erklärungen, insbesondere, was die Art der Verwicklung von Gewerkschaften in den Bewaffneten Konflikt angeht. Wie auch viele Gewerkschaftsmitglieder selbst, sehen Archila et al. (2012, S. 16) die Gewalt als Reaktion auf *acciones sindicales contenciosas* – Kampfmaßnahmen, mit denen Gewerkschaften Tarifforderungen durchzusetzen suchen, sich gegen Verletzungen ihrer Rechte wehren oder auch an sozialer und politischer Mobilisierung teilnehmen. Gewerkschaften erscheinen hier als autonome Organisationen, welche aufgrund ihrer konfliktiven Interessenpolitiken zum Opfer, vornehmlich staatlicher Sicherheitskräfte und Paramilitärs, werden. Valencia und Celis halten diese Erklärung aber für unvollständig. Sie erklären die Gewalt vielmehr aus der politischen Rolle von Gewerkschaften im Bürgerkrieg und deren Beziehungen zu den Bürgerkriegsparteien: „Die politischen Aktivitäten von Gewerkschaften an der Seite der Guerillagruppen oder auch ihr autonomer Kampf für die Demokratie lösten eine grausame und maßlose Reaktion der regionalen Eliten, des Staats und illegaler Kräfte aus“ (Valencia & Celis, 2012, S. 19).

Die Fallstudien der beiden Forschungsgruppen wie auch Folgeuntersuchungen differenzieren aber diese allgemeinen Interpretationen erheblich, zeichnen ein sehr viel differenzierteres und widersprüchliches Bild; aus ihnen lässt sich die Beziehung zwischen Gewalt, gewerkschaftlichen Kämpfen und dem Bürgerkrieg präziser erfassen. Wir stützen uns im Folgenden auf die Untersuchungen, die im Rahmen des UNDP angefertigt wurden, sowie weitere Fallstudien, darunter auch eine eigene (Dombois & Ortiz, 2016). Sie behandeln sehr

3 PNUD, 2011; Valencia & Celis 2012; Archila et al., 2012; CCJ & ENS, 2012; ENS, 2015.

ausführlich die Regionen sowie die Organisationen, die in den verschiedenen Phasen des ‚Bewaffneten Konflikts‘ im besonderen Maße der Gewalt ausgesetzt waren.

Im folgenden zweiten Kapitel werden wir den Verlauf des Bewaffneten Konflikts skizzieren. Im dritten Kapitel wird dann die Gewalt gegen Gewerkschafter in ihrer quantitativen Dimension am Beispiel der Morde in verschiedenen Phasen seit den 1980er Jahren analysiert. Im vierten Kapitel werden einige qualitative Fallstudien resümiert, welche Gewaltzenarien in unterschiedlichen Konflikt- und Akteurskonstellationen untersuchen. Im fünften Kapitel geht es um die Frage, wieweit die Gewalt im Bürgerkrieg sich insbesondere gegen gewerkschaftliche Aktivitäten oder ähnlich auch auf Aktivitäten in anderen Organisationszusammenhängen richtet. Das sechste Kapitel zieht dann Schlussfolgerungen zur Gewalt gegen Gewerkschaften und Mitglieder von Gewerkschaften in einem Bürgerkrieg.

2. Der ‚Bewaffnete Konflikt‘

Kolumbien wurde seit dem 19. Jahrhundert immer wieder durch Bürgerkriege erschüttert. In der jüngeren Geschichte bildete die sog. ‚Violencia‘ – ein Bürgerkrieg, in dem sich Anhänger der beiden traditionellen Parteien, der liberalen und der konservativen Partei, bekämpften und der von 1948 bis 1958 nach Schätzungen 200.000 Opfer forderte – nur die Vorgeschichte des ‚Bewaffneten Konflikts‘. Dieser begann Mitte der 1960er Jahre und reicht bis in die Gegenwart, freilich mit Phasen unterschiedlicher Intensität.⁴

Der Bewaffnete Konflikt entwickelte sich in einem ökonomisch, politisch, sozial und kulturell sehr heterogenen Land. Ein ‚prekärer Staat‘ besitzt nicht im gesamten nationalen Territorium das Gewaltmonopol, ist in sehr unterschiedlichem Maße und unterschiedlicher Dichte in den Regionen institutionell präsent (Pécaut, 1987; Pécaut, 2013, S. 32ff.; González, 2014, S. 60ff.). Die beiden bis in die 1990er Jahren dominanten traditionellen Parteien unterschieden sich kaum in ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung und ihren politischen Programmen; sie glichen Konföderationen regionaler politischer und ökonomischer Machtgruppen, klientelistischen Netzwerken, welche politische Unterstützung gegen die Zuwendung öffentlicher Ressourcen des Zentralstaats tauschten und weite korruptive Möglichkeiten hatten, öffentliche Ressourcen für private Interessen zu nutzen – nicht nur Budgets und Ämter, sondern auch Recht und öffentliche Gewalt.⁵ Sie bildeten lange Zeit ein exklusives Machtkartell.

In einer Zeit politischer Mobilisierung seit Mitte der 1960er Jahre entstanden verschiedene Guerillagruppen unterschiedlicher politisch-ideologischer Strömungen der Linken, so als bäuerliche Guerilla die Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), bewaffnete Gruppe der Kommunistischen Partei; das maoistisch orientierte Ejército Popular de Liberación (EPL) und das Ejército de Liberación Nacional (ELN), eher castristisch ausgerichtet, um nur die wichtigsten zu nennen. Die politische Mobilisierung der 1960er und

4 Zur Geschichte und den Veränderungen der gewaltsamen internen Auseinandersetzungen s. u.a. Sanchez & Peñaranda (2009), Oquist (1978), Pécaut (1987), Palacios (2012), GMH (2013, S. 110ff.), González (2014, S. 317ff.).

5 Pécaut (2013, S. 32ff.); González, Bolívar & Vázquez (2009, S. 259ff.); Leal (1989).

1970er Jahre erfasste auch die Gewerkschaften; ein beträchtlicher Teil orientierte sich dabei an politischen Gruppen der Linken und ihren Guerillagruppen (González, 2014, S. 317ff.).

Die Guerillas fassten Fuß vor allem in ländlichen, ‚peripheren Zonen‘, von den nationalen Institutionen und legalen Wirtschaftskreisläufen weitgehend abgeschnittenen Regionen jüngerer Kolonisation. Wo sie dauerhaft präsent waren, ihre Herrschaft allenfalls durch sporadische Militäraktionen des Zentralstaats bedroht wurde, konnten sie hier oft alternative faktische Ordnungen etablieren und als illegale Ordnungsmacht Legitimität gewinnen (González, Bolívar & Vazquez, 2009, S. 191ff.). Es handelte sich um mehr oder weniger große Inseln der ‚Rebel Governance‘ (Arjona, 2014), in denen sie oft die lokale Politik und die Ökonomie – so vor allem den illegalen Coca-Anbau – kontrollierten, Steuern erhoben, über die Verwendung staatlicher Ressourcen verfügten, faktische Gerichtsbarkeit ausübten und die illegalen Ökonomien schützten (Uribe, 2006).

Solche ‚peripheren Zonen‘ – mehr oder weniger große „Territorien faktischer Mächte“ (Palacios, 2012, S. 56f.) – koexistierten mit ‚integrierten Zonen‘, die in das nationale Institutionengefüge, politisch in das traditionelle Parteiensystem und ökonomisch in die Wirtschaft des Landes integriert waren (González, Bolívar & Vázquez, 2009, S. 67ff.). Letztere waren (und sind) allerdings selbst sehr heterogen: Sie werden in starkem Maße durch die jeweiligen *poderes locales y regionales* – die lokalen und regionalen Netze politischer und ökonomischer Machtgruppen – geprägt. Es bildete sich so eine territoriale politische Struktur heraus, die in der Diskussion über Bürgerkriege als ‚fragmentierte Souveränität‘ (Kalyvas, 2001) bezeichnet wird.

Trotz der bewaffneten Auseinandersetzungen der Guerillas mit den staatlichen Sicherheitskräften blieb die Gewalt bis Ende der 1970er Jahre zunächst aber auf relativ niedrigem Niveau. Die politische Geografie geriet erst in den vergangenen drei Dekaden in Bewegung, und es begann eine Periode starker Gewalt, die bis weit in das vergangene Jahrzehnt hineinreichte (GMH, 2013, S. 31ff.; González, 2014, S. 379ff.).

In den 1980er Jahren, in einer Zeit politischer Reformen, weiteten Guerillagruppen aus strategischen, politischen, militärischen und ökonomischen Kalkülen ihre Aktivitäten über ihre Stammregionen hinaus aus, oft auch in Konkurrenz zueinander. Die lokalen und regionalen Machtgruppen, die ihre politische, ökonomische und soziale Herrschaft gleichermaßen durch die Guerillas wie auch durch die mit ihnen eng verbundenen neuen politischen Bewegungen der Linken bedroht sahen, antworteten, zunächst noch auf lokaler oder regionaler Ebene mit der Bildung von ‚Autodefensas‘, ersten paramilitärischen Truppen: bewaffneten Gruppen, die, zunehmend aus der Drogenökonomie finanziert und von ihr beeinflusst, im Kampf gegen die Guerilla mit Teilen der staatlichen Sicherheitskräfte zusammenarbeiteten; ihre Gewalt richtete sich aber vor allem gegen zivile Gruppen, die sie als politische und soziale Basis und Helfershelfer der Guerilla ansahen.⁶ Die paramilitärischen Allianzen von bewaffneten und zivilen Akteuren teilten zwar das Interesse, die Guerilla und ihren politischen Einfluss auf die Zivilbevölkerung zu bekämpfen. Damit verbanden sich aber oft sehr unterschiedliche spezifische Interessen, wie die an der politischen Machterhaltung, an Landraub und Aneignung von öffentlichen Budgets, Sicherung der Korridore der Drogenökonomie etc. (Romero, 2011).

6 Vgl. Zelik (2010, S. 36); Gutierrez (2010, S. 20); Gutiérrez (2014, S. 167ff).

Auf diese Weise bildete sich in den 1980er Jahren die Konfiguration des ‚Bewaffneten Konflikts‘ heraus, welche die Gewaltperiode bis weit in die vergangene Dekade hinein bestimmte. Der Bürgerkrieg hatte Brennpunkte in verschiedenen Regionen, oft ohne klare, oft auch mit wechselnden Fronten, und es waren viele verschiedene bewaffnete Akteure beteiligt, die an ganz verschiedenen Orten aufeinandertrafen. Den Guerillagruppen standen die – nicht widerspruchsfreien – Allianzen von Paramilitärs und Einheiten der staatlichen Sicherheitskräfte gegenüber, welche mit ihren irregulären bewaffneten Aktionen die staatliche Institutionalität gegen die ‚Subversion‘ zu verteidigen beanspruchten oder vorgaben. Im Kampf zwischen den Lagern wurden die Gruppen in der Zivilbevölkerung, die nicht kooperierten und daher jeweils dem anderen Lager zugerechnet wurden, stigmatisiert, kriminalisiert, eingeschüchtert, Opfer selektiver oder auch kollektiver Gewalt. Insbesondere die Paramilitärs steigerten die Gewalt bis zu bislang ungekannten Exzessen (González, Bolívar & Vázquez, 2009; González, 2014, S. 379ff.).

Obwohl zu Beginn der 1990er Jahre einige Guerillagruppen sich auflösten und in politische Parteien verwandelten, nahm der Bürgerkrieg in den 1990er Jahren an Gewalt noch zu. In veränderlichen Konstellationen machten sich die bewaffneten Akteure immer größere Räume des nationalen Territoriums streitig, suchten gewaltsam die Kontrolle über Orte und Regionen und über die Bevölkerung zu gewinnen. Die Guerillas der FARC und des ELN weiteten ihre Aktivitäten territorial stark aus; zugleich begannen die paramilitärischen Gruppen auch im nationalen Rahmen ihre Aktivitäten als *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) zu koordinieren und konnten, in Kooperation mit den Militärs, bis in die Stammgebiete der Guerilla eindringen. Mitte des vorigen Jahrzehnts schließlich war es der paramilitärischen Allianz gelungen, die verbliebenen Guerillas der FARC und des ELN in periphere Regionen zurückzudrängen. Dieser territoriale Kampf wurde mit ungeheurer Grausamkeit geführt und mündete in vielen Regionen in neue, auf irreguläre Gewalt gestützte regionale autoritäre Ordnungen der *Counterinsurgency-Governance*, die erst nach der Demobilisierung der paramilitärischen Truppen 2003 bis 2006 in, oft immer noch prekäre, staatlich-institutionelle Formen (zurück) fanden. Seitdem hat auch die politische Gewalt zumindest in ihren extremen Formen stark abgenommen, zuletzt auch noch im Zuge der 2016 abgeschlossenen Friedensverhandlungen mit den FARC als der größeren der beiden noch aktiven Guerillaorganisationen. Auch wenn die Metropolen weniger und die Regionen mit unterschiedlicher Intensität betroffen waren, hat der bewaffnete Konflikt bis in die Gegenwart das Land polarisiert und prägte Diskurse und Politiken.

3. Die Gewalt gegen Gewerkschaften und ihre Mitglieder in Zahlen

Inzwischen gibt es verschiedene Datenbanken, welche die Gewalt gegen Gewerkschaften zu erfassen suchen (PNUD, 2011, S. 50ff.). Die Datenbank der ENS, die am längsten Informationen sammelt, gibt für den Zeitraum zwischen 1984 und 2015 folgende Übersicht über Ausmaß und Formen der Gewalt, der Mitglieder von Gewerkschaften in den vergangenen 30 Jahren ausgesetzt waren (vgl. Tabelle 1).

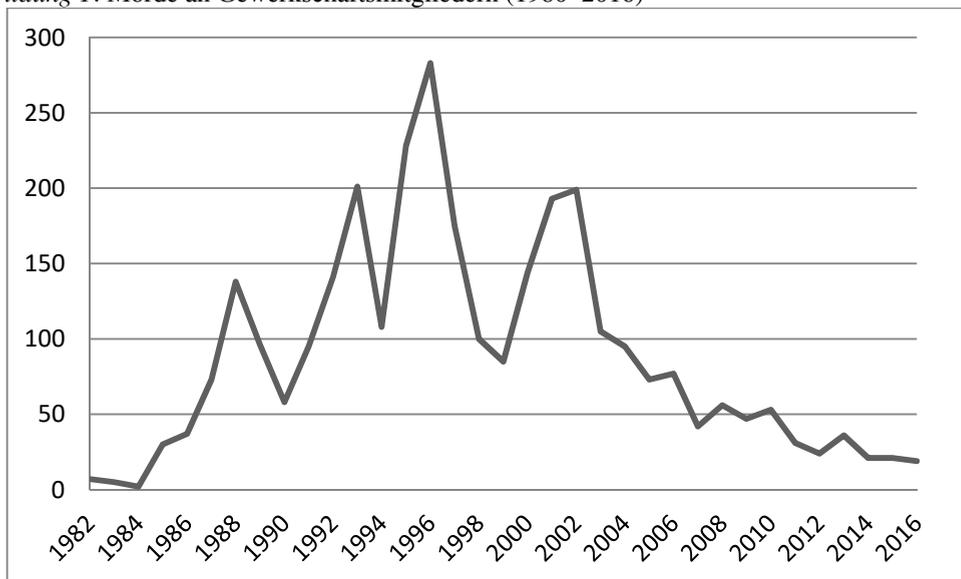
Tabelle 1: Physische Gewalt gegen Mitglieder von Gewerkschaften in Kolumbien zwischen 1984–2015

Art der Gewalttaten	Fälle	%
Morde	3066	21,87
Mord an Verwandten	3	0,02
Verschwindenlassen von Personen (desapariciones)	230	1,64
Entführungen	176	1,26
Mordanschläge	363	2,59
Folter	99	0,71
Willkürliche Verhaftungen	736	5,25
illegale Durchsuchungen	60	0,43
Gewaldrohungen	6786	48,40
Hostigamiento/ Verfolgung/Schikane	606	4,32
Vertreibungen	1895	13,52
Insgesamt	14020	100,00

Quelle: ENS Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH, 2015.

Die Tabelle 1 gibt ein erschreckendes Panorama von Gewalt wieder. Zu den Morden und Massakern gesellen sich Verschleppungen und Attentate, willkürliche Verhaftungen, Mordrohungen und Schikanen sowie Vertreibungen in großen Zahlen. Das Ausmaß der Gewalt variierte beträchtlich innerhalb des Zeitraums, wie die Entwicklung der extremen Gewalttaten an Personen (Morde von Gewerkschaftsmitgliedern) anzeigt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Morde an Gewerkschaftsmitgliedern (1980–2016)



Quelle: Fuente: ENS Sistema de Información en Derechos Humanos (SINDERH, 2015), eigene Bearbeitung.

Wie an der Entwicklung der Mordtaten zu sehen, setzt die Gewalt gegen Gewerkschafter Anfang der 1980er Jahre ein und wächst in jenem Jahrzehnt, um dann in den 1990er Jahren

bis 2003 extreme Ausmaße anzunehmen. Danach ist sie bis 2007 stark und danach langsam und kontinuierlich zurückgegangen und bewegt sich in den letzten Jahren auf einem relativ niedrigen, im internationalen Vergleich aber immer noch sehr hohen Niveau. Die Gewaltkurve lässt einen Zusammenhang der Entwicklung der Gewalt gegen Gewerkschafter mit der Dynamik des Bewaffneten Konflikts erkennen, so mit der territorialen Ausweitung des bewaffneten Konflikts in den 1990er Jahren bis zur Demobilisierung des Gros der paramilitärischen Truppen im Jahre 2006 (vgl. GMH, 2013, S. 32); allerdings drücken sich spezifische regionale und organisationsbezogene Konfliktkonstellationen in starken Ausschlägen aus.

Die quantitativen Daten der Datenbanken werfen freilich mehr Fragen auf, als sie Antworten vermitteln. Sie erfassen zwar die Gewalttaten gegen Mitglieder von Gewerkschaften, lassen aber erstens kaum Rückschlüsse auf die Umstände zu. Sie geben keine Auskunft darüber, ob die Gewalttaten gewerkschaftlichen Aktivitäten oder nicht anderen – etwa politischen, menschenrechtlichen, bürgerschaftlichen oder auch beruflichen – Aktivitäten der Opfer galten (PNUD, 2011, S. 47ff). Zweitens geben sie nur sehr lückenhaft Informationen über die Gewalttäter. Soweit die Tätergruppen überhaupt identifiziert werden, zeigt sich ein verwirrendes und – wegen der Differenzen unterschiedlicher Datenbasen – zudem nicht einmal ganz konsistentes Bild. Anders als in den ‚Schmutzigen Kriegen‘ von Militärdiktaturen gibt es eine Mehrzahl von Tätergruppen, ja sogar solchen, die sich – wie Guerillagruppen – untereinander bekämpften. Nach den Daten des ENS werden 14% der Mordtaten den Paramilitärs oder Autodefensas, 5% den Guerillagruppen und 2% staatlichen Sicherheitskräften sowie 1% anderen Akteuren zugerechnet. Für die übergroße Zahl – 78% der Fälle – können die Tätergruppen aber gar nicht identifiziert werden (PNUD, 2011, S. 107).

Soweit unter diesen Bedingungen allgemeinere Aussagen gemacht werden können, geht das Gros der Gewalttaten auf das Konto paramilitärischer Gruppen. Dass auch die Guerillagruppen in beträchtlichem Maße zur Gewalt gegen Gewerkschafter beigetragen haben, überrascht, nahmen die linken Guerillagruppen doch immer für sich in Anspruch, im Interesse der Arbeiterklasse zu handeln. Schließlich sind auch Angehörige staatlicher Institutionen häufig an den irregulären Gewaltaktionen beteiligt, sei es direkt als Täter oder Anstifter, sei es als Komplizen oder Helfershelfer von Paramilitärs. Freilich sieht der PNUD-Bericht in diesen Verbindungen nicht eine staatliche Strategie (PNUD, 2011, S. 130).

Was als methodisches Datenproblem erscheint, verweist auf das eigentliche Problem: den Mangel an Aufklärung und die Straflosigkeit der Gewalttaten. Die Forschungsgruppe DeJusticia kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass etwa 94% der 1986-2009 an Gewerkschaftern begangenen Morde ungesühnt geblieben sind – sogar etwas weniger als Morde allgemein in Kolumbien (DeJusticia, 2010, S. 27; PNUD, 2011, S. 156).

4. Exemplarische Fallstudien

Wie wenig allgemeine Erklärungsmuster der Gewalt gegen Gewerkschafter der Vielfalt von Konfliktlinien, Akteurskonstellationen und Handlungslogiken gerecht werden, wird in qualitativen Fallstudien deutlich. Diese zeichnen ein sehr viel genaueres – und widersprüchlicheres – Bild der Umstände, unter denen Gewerkschaften und ihre Mitglieder von Gewalt

betroffen wurden. Sie zeigen unterschiedliche, sehr spezifische regionale Akteurs- und Konfliktkonstellationen und Gewaltdynamiken; sie zeigen auch unterschiedliche Nähe und Distanzen von Gewerkschaften zu den Bürgerkriegsparteien und unterschiedliche Muster der Beziehungen zwischen gewerkschaftlichen Aktivitäten und dem Bürgerkrieg.

Immerhin belegen die Fallstudien, dass die Organisationen in sehr ungleichem Maße von Gewalt betroffen waren (vgl. auch PNUD, 2011, S. 61ff.; Valencia & Celis, 2012, S. 15ff.). Unter den rund 4000 heute existierenden Gewerkschaften zählten drei Organisationen den größten Blutzoll: die Föderation der Lehrgewerkschaften FECODE – mit über 210.000 Mitgliedern der größte gewerkschaftliche Verband Kolumbiens – sowie die sehr viel kleineren Gewerkschaften der Bananen- und die der Erdölindustrie: Insgesamt 2/3 aller Mordtaten im Zeitraum zwischen 1986 und 2009 trafen Mitglieder dieser drei Gewerkschaften.

Aber auch andere, kleinere Gewerkschaften wurden in starkem Maße von Gewalt heimgesucht, oft im Verhältnis zu ihrer Mitgliederzahl sehr viel heftiger als große Organisationen wie etwa die Lehrgewerkschaft, so die Gewerkschaft der Zementarbeiter von Puerto Nare, die der Beschäftigten der Palmenplantagen oder die Gewerkschaften des Gesundheits- und Justizbereichs (Archila et al., 2012, S. 246ff.; ENS, 2015 a und b). Im Folgenden resümieren wir einige wenige, gut dokumentierte Fälle, die zumindest einen Teil des Spektrums unterschiedlicher Konstellationen wiedergeben (PNUD, 2011, S. 69ff.; Archila u.a., 2012, S. 147ff.; Valencia & Celis, 2012; ENS, 2015).

Unter Kontrolle von Bürgerkriegsparteien: der Fall der Gewerkschaft der Bananenarbeiterinnen und -arbeiter Sintrainagro in Uraba

Sintrainagro im Urabá ist mit ihren Vorgängerorganisationen die wohl am meisten von Gewalt heimgesuchte Gewerkschaft Kolumbiens – 803 von ungefähr 16.000 Mitgliedern der Gewerkschaften fielen Morden zum Opfer. Sie steht für eine Organisation, die lange Zeit durch ihre politische Abhängigkeit von Bürgerkriegsparteien in den Bewaffneten Konflikt verwickelt war: Der Bewaffnete Konflikt „kolonisierte“, wie Valencia und Celis (2012) schreiben, „die Arbeitskämpfe ebenso wie die interne Politik der Gewerkschaften“. (vgl. dazu auch Archila et al., 2012, S. 152ff.; Dombois & Ortiz, 2016). Die Gewaltdynamik wird durch drei Phasen bestimmt.

In einer Zeit politischer Liberalisierung gelang es in den 1980er Jahren den zwei konkurrierenden politischen Organisationen der Linken (der Kommunistischen Partei und der KP/ML, beide jeweils eng verbunden mit ihren in der Region aktiven Guerillaorganisationen FARC bzw. EPL), die Arbeiterinnen und Arbeiter der zahlreichen Bananenplantagen zu mobilisieren und in den beiden, jeweils von ihnen kontrollierten Gewerkschaften zu organisieren. Mit massiven Streiks konnten diese in der Agrarexportenklave, in der es bislang keine rechtlich geregelten Beschäftigungsverhältnisse gab, ein überbetriebliches Tarifsystem erkämpfen. Die gewerkschaftlichen Aktivitäten waren dabei in die (revolutionäre) Strategie der „Kombination aller Formen des Kampfes“ der kommunistischen Parteien eingebettet und ließen kaum eine Trennung von politischen, gewerkschaftlichen und bewaffneten Kämpfen zu (Agudelo, 2005; Valencia & Celis, 2011, S. 56). Tatsächlich intervenierten die Guerillas immer wieder mit Gewalt und Gewaltdrohungen in die Arbeitskämpfe oder flan-

kierten diese durch bewaffnete Aktionen, so etwa im Generalstreik von 1988, der die gesamte Region lahmlegte (Agudelo, 2005). Auch die Unternehmer setzten bewaffnete Gewalt ein (Bucheli, 2005, S. 146f.).

Die 1990er Jahre werden durch eine paradoxe Entwicklung geprägt: Exzessive Gewalttaten gingen einher mit einem Wandel der antagonistischen zu partnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen. Dieser wurde ausgelöst durch eine radikale politisch-ideologische Wende: Die KP/ML und ihre Guerilla EPL verabschiedeten sich vom Klassenkampf, legten die Waffen nieder und verwandelten sich in eine politische Organisation im institutionellen demokratischen Rahmen; ja, sie schlossen einen regionalen Pakt der Kooperation mit den früheren Feinden, den Unternehmern und staatlichen Akteuren. In der Folge gab auch der von der früheren KP/ML kontrollierte Mehrheitsflügel der inzwischen zu Sintrainagro vereinigten Gewerkschaft den bisherigen klassenkämpferisch-konfliktiven Kurs auf.

Diese Wende löste aber gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen den beiden früher politisch verwandten Lagern aus. Die weiterhin militärisch aktiven FARC samt einer Dissidenz des EPL suchten das von der EPL hinterlassene regionale Machtvakuum auszufüllen; ihre Gewalt richtete sich auch gegen die gewandelten, von der früheren EPL kontrollierten Organisationen, so nicht zuletzt Mitglieder des Mehrheitsflügels der Gewerkschaft. Zur Gegenwehr bildeten sich bewaffnete ‚Comandos populares‘. Sie trugen ihrerseits zu einem blutigen Bruderkrieg zwischen den sich früher nahestehenden Organisationen der Linken bei, der auch zur „Auseinandersetzung um das gewerkschaftliche Modell“ (Archila et al., 2012, S. 176) geriet; einen Höhepunkt fand die Gewalt 1994 im Massaker der FARC an 35 Plantagenarbeiterinnen und -arbeitern und ihren Familien in La Chinita. Im gleichen Jahr drangen paramilitärischen Truppen in die Region ein und verdrängten, in Kooperation mit den staatlichen Sicherheitskräften und unterstützt von der Unternehmerschaft, in einem blutigen Kampf die FARC bis 1997 aus der Region. Die Gewalt traf dabei diejenigen, die als soziale und politische Basis der jeweiligen anderen Seite zugerechnet wurden. Allein zwischen 1992 und 1997 verloren über 500 Mitglieder der Bananengewerkschaft das Leben.

Mit der Etablierung einer regionalen paramilitärischen Ordnung 1997 und auch später nach der Demobilisierung der paramilitärischen Truppen im Jahre 2005 gingen die Gewalttaten stark zurück. Zunächst noch im Schutz der paramilitärischen Ordnung entwickelte sich, paradox genug, im Einverständnis zwischen Gewerkschaftsführung und Unternehmern ein in Kolumbien einzigartiges System mikrokorporatistischer Arbeitsbeziehungen: Die von Parteien bereits in den 1990er Jahren zunehmend unabhängige und autonome Gewerkschaft handelt seitdem Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aus, die im agroindustriellen Sektor ihresgleichen suchen; durch institutionalisierte Kollektivverhandlungen – mitunter unter Einsatz von Streiks – übt sie beträchtlichen Einfluss auf Arbeitsorganisation und Personalpolitik der Plantagen aus (Dombois & Ortiz, 2016).

Zuschreibung zum subversiven Lager: der Fall der Gewerkschaft der Arbeiter der Petroleumindustrie Unión sindical obrera de la industria del petróleo (USO)

Die USO – die Gewerkschaft der Arbeiter der Erdölindustrie – steht für eine unabhängige Organisation, die vor allem wegen ihrer politisch-ideologischen Affinität zu der in der Re-

gion starken Guerilla ELN in den Gewaltstrudel des Bürgerkriegs geriet.⁷ Sie verlor allein durch Morde 115 der bis in die 1990er Jahre noch 12000 Mitglieder (PNUD, 2011, S. 83 ff.). Als eine der ältesten und kampfkraftigsten Gewerkschaften Kolumbiens konnte die USO für ihre Kernbelegschaft der Erdölklave in Barrancabermeja attraktive Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen durchsetzen. Ihrem Selbstverständnis nach eine *organización clasista*, eine Klassenorganisation, war sie in einer langen Geschichte antagonistischer Arbeitsbeziehungen und auch der Opposition gegen die beiden traditionellen politischen Parteien dabei nicht nur dem Widerstand der staatlichen Firma Ecopetrol, sondern oft genug auch Repressalien staatlicher Akteure ausgesetzt (vgl. Archila et al., 2012, S. 200f.).

In den 1980er Jahren aber löste sich die Gewalt aus den institutionellen Schranken, als die Guerillas des ELN wie auch der FARC nicht zuletzt aus ökonomischen Interessen ihre militärische Präsenz in die Erdölzone ausdehnten und durch die Unterstützung sozialer Protestbewegungen politischen Einfluss gewannen. Ende der 1980er Jahre häuften sich die Morde an Gewerkschaftsmitgliedern, aber auch an Journalisten und Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen, von Killern ausgeführt und vor allem den Militärs als Urheber zugeschrieben (González, 2006, S. 539).

Die Gewalt nahm aber – mit selektiven Morden und Massakern, Verschleppungen und Vertreibungen – extreme Ausmaße an, als in den 1990er Jahren paramilitärische Gruppen den Kampf um die militärische, politische und soziale Kontrolle der Region gegen die Guerillagruppen aufnahmen; er kulminierte in der mit äußerster Gewalt gegen die Zivilbevölkerung verbundenen Einnahme der zentralen Stadt Barrancabermeja, welche die Guerillaorganisationen mit ihren städtischen Milizen zunehmend isoliert und beherrscht hatten. Im vergangenen Jahrzehnt gingen die Gewalttaten gegen Mitglieder von Gewerkschaften (wie auch gegen andere Gruppen der Bevölkerung) stark zurück, nachdem die Guerilla von der paramilitärischen Allianz aus Barrancabermeja vertrieben worden war.

Der bewaffnete Konflikt zwischen Akteuren um die territoriale Herrschaft, die damit einhergehende politische Polarisierung – dies alles hatte tiefe Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen und die Gewerkschaft. Die USO hatte zwar immer als Organisation ihre Autonomie gegenüber den politischen Parteien und auch der Guerilla behauptet; auch hatte sie sich auf ihr gewerkschaftliches Kerngeschäft, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Erdölindustrie, konzentriert (González, 2006, S. 519).

Es gab aber immer wieder politisch-ideologische Affinitäten zu Positionen des ELN, so im Widerstand gegen die wirtschaftliche Öffnung des Landes und die Vergabe von Konzessionen an ausländische Firmen, wie sie von den Regierungen seit Ende der 1980er Jahre betrieben wurde. Die Gewerkschaft spielte auch jenseits der Arbeitsbeziehungen eine wichtige Rolle bei der sozialen Mobilisierung in der Stadt wie der Region und unterstützte die sozialen Protestbewegungen der rasch wachsenden Armenviertel und des Hinterlands. Zudem fand die Guerilla durchaus auch Sympathien innerhalb der Gewerkschaft: Diese „Sympathien förderten“, wie González schreibt, „gelegentlich eine Instrumentalisierung der Gewerkschaftsorganisationen durch die Guerilla.... Andererseits leisteten solche Sympathien auch der Stigmatisierung und der öffentlichen Denunzierung der Funktionäre seitens der

7 Zum Folgenden: González (2006); PNUD (2011, S. 199ff.); Archila et al. (2012, S. 199ff.); CCJ & ENS (2012, S. 216ff.).

staatlichen Sicherheitskräfte und einigen Sektoren der Bevölkerung Vorschub“ (González, 2006, S. 521).

Nicht zuletzt rückten Sabotageakte (wie die Sprengung von Pipelines oder Zerstörung von Arbeitsgeräten), mit denen die Guerilla Arbeitskonflikte und soziale Proteste begleitete, die Gewerkschaft in die Nähe der Guerilla, auch wenn die Gewerkschaftsführung sich die Unterstützung ausdrücklich verbat. Dies alles trug im Kontext der politischen Polarisierung dazu bei, dass die USO als Helfershelfer der Guerilla etikettiert, Streiks und Arbeitskonflikte politisiert, als subversiv stigmatisiert und kriminalisiert werden konnten und Mitglieder der Gewerkschaft Ziel und Opfer von Gewalttaten der Paramilitärs und staatlichen Sicherheitskräfte wurden (Valencia & Celis, 2012, S. 37; PNUD, 2011, S. 84f.; CCJ & ENS, 2015, S. 235).

Widerstand gegen Ausplünderung der Institutionen: der Fall der Gewerkschaft des Gesundheitssektors ANTHOC

Irreguläre Gewalt vorwiegend von Paramilitärs und staatlichen Sicherheitskräften richtete sich auch gegen Gewerkschaften des öffentlichen Diensts, die sich gegen die Privatisierung und Ausplünderung ihrer Einrichtungen und damit auch gegen die Interessen lokaler und regionaler Machtgruppen stellten. Auch hier diente die politische Etikettierung der Organisationen als der Guerilla nahestehend zur Rechtfertigung der Gewalt (vgl. ENS, 2015). Die Gewerkschaft des Gesundheitssektors ANTHOC hat fast 100 Mitglieder durch Morde verloren (Archila, 2012, S. 320ff.; Valencia & Celis, 2012, S. 129f. sowie 197ff.). Ein Fall, der die Komplexität regionaler Interessenverfälschung anzeigt, ist der der Gliederung der Gewerkschaft in der metropolitanen Zone von Barranquilla (ENS, 2015a, S. 203ff.). Die Privatisierung des Gesundheitswesens in den 1990er Jahren ebnete hier (wie in anderen Regionen auch) den Weg für die massive korruptive Aneignung öffentlicher Ressourcen. Die Gewerkschaft stand dem im Wege – sie mobilisierte gegen die Privatisierung der Krankenhäuser und ihre Folgeprobleme: Beschäftigungsabbau und Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, Umwandlung medizinischer Arbeit in Leiharbeit sowie Unregelmäßigkeiten in Gehaltszahlungen und tariflichen Leistungen. Sie traf dabei auf den auch gewaltvollen Widerstand staatlicher Akteure.

Die Gewalt eskalierte Ende der 1990er Jahre, als Paramilitärs in die Region, die bislang nicht selbst Schauplatz des bewaffneten Konflikts geworden war, eindringen, sich der lokalen Gesundheitsbudgets als Finanzierungsquelle bedienten und die Posten in kommunalen Gesundheitsämtern als Schaltstellen für die korruptive Zuteilung von Verträgen und Geldern nutzten (Verdad Abierta, 2011; Valencia & Celis, 2012, S. 194ff.; ENS, 2015a, S. 290; 322f.). Zwischen 2003 und 2006 übten sie – in Kooperation mit Vertretern staatlicher Sicherheitskräfte und unterstützt von Mitgliedern der regionalen politischen und ökonomischen Machteliten – eine Schreckensherrschaft in der metropolitanen Zone von Barranquilla aus. Ihre Gewalt – allein zwischen 2003 und 2006 wurden 1.664 Personen ermordet (Verdad Abierta, 2011) – richtete sich vor allem gegen die als ‚subversiv‘ oder ‚Helfer der Guerilla‘ etikettierten politischen und sozialen Organisationen, von denen sie sich in ihren Interessen behindert sahen.

Nachdem die paramilitärischen Truppen sich 2006 demobilisierten, an ihre Stelle kriminelle Banden traten, die ohne politische Tünche ihren illegalen Geschäften nachgingen und -gehen, hat auch die physische Gewalt stark abgenommen. Nach wie vor sind Gewerkschaftsmitglieder aber häufig Gewaltdrohungen im lokalen Zusammenhang ausgesetzt; An-

lass bieten immer wieder Arbeitskonflikte, aber auch von der Gewerkschaft erhobene Korruptionsvorwürfe gegen klientelistische Netzwerke (ENS, 2015a, S. 290).

Instrumentalisierung der Gewalt bewaffneter Gruppen zur Lösung von Arbeitskonflikten: der Fall von Sintrasema in Amagá

Die Gewalt illegaler bewaffneter Gruppen konnte auch direkt von zivilen Akteuren genutzt werden, um Arbeitskonflikte zu lösen. Die Gewerkschaften der kommunalen Angestellten im Departamento de Antioquia stehen für Fälle, in denen Paramilitärs – wiederum unter dem Vorwand der Bekämpfung der Subversion – beauftragt wurden, politischen und gewerkschaftlichen Widerstand gegen Entlassungen zu brechen und letztlich lokale Gliederungen der Gewerkschaften aufzulösen (ENS, 2015b, S. 202). Exemplarisch ist der Fall der Sektion von Sintrasema in Amagá, einer Kleinstadt, in der die Kommunalangestellten sich seit Mitte der 1980er Jahre gewerkschaftlich organisiert hatten – dies in einem traditionellen, durch die Herrschaft der beiden Parteien geprägten politischen Milieu (vgl. zum Folgenden ENS, 2015b, S. 189ff.).

Die Arbeitsbeziehungen waren keineswegs antagonistisch geprägt: Die Gewerkschaft war ohne politisch-ideologische Bindung, auf unmittelbare Arbeits- und Beschäftigungsinteressen konzentriert und eher dialogorientiert, aber immer wieder in Konflikt mit den klientelistischen Beschäftigungspraktiken der Bürgermeister, die jeweils die Belegschaften gegen eigene Anhänger auszutauschen suchten. Die Präsenz paramilitärischer Truppen der AUC seit Mitte der 1990er Jahren gab den kommunalen Spitzen neue Möglichkeiten der Interessendurchsetzung. In nur wenigen Wochen konnte hier der Bürgermeister mit Hilfe paramilitärischer Gewalt Arbeitsplätze für seine Unterstützer freimachen und sich der lästigen Gewerkschaft entledigen. Im Jahre 2001 sprach er eine kollektive Entlassung der kommunalen Beschäftigten aus. Als nicht nur die Gewerkschaft, sondern auch die Mehrheit im Stadtrat sich gegen die Maßnahme wandten und die Regierung des Departments einzuschalten drohten, zwang der lokale paramilitärische Anführer durch Morddrohungen einige Stadträte zur Aufgabe ihrer Ämter und anschließend die gesamte Führung der Gewerkschaft zum Rücktritt und Verzicht auf ihre Rechte. Die Gewerkschaftsleitung löste sich schließlich wenige Tage später auf. Wie sich später herausstellte, handelte es sich hierbei um einen bezahlten Auftrag des Bürgermeisters.

Zwischenresümee: Gewalt, gewerkschaftliche Aktivitäten und Bürgerkrieg

Die hier ausgewählten Fälle bilden zwar weder das Spektrum kolumbianischer Gewerkschaften noch die gesamte Bandbreite von unterschiedlichen Situationen, Akteurs- und Interessenkonfigurationen ab, die zur Gewalt gegen Gewerkschaften und ihre Mitglieder beitragen.⁸ Sie geben aber doch Aufschlüsse über Zusammenhänge von Gewalt, gewerkschaftlichen Aktivitäten und dem Bewaffneten Konflikt in der Periode zwischen den 1980er Jahren und den ersten Jahren des vergangenen Jahrzehnts. Alle Fälle haben mit dem Bürgerkrieg zu tun; sie zeigen aber unterschiedliche Muster, wie Gewerkschaften als Organisationen davon betroffen oder darin verwickelt waren.

8 Vgl. dazu die sehr viel differenziertere Aufstellung in CCIJ & ENS (2012, S. 102ff.).

Beide Lager der Protagonisten des Bewaffneten Konflikts gaben für ihre Gewalt gegen Gewerkschaftsmitglieder politische Gründe vor. Paramilitärs oder Mitglieder von Sicherheitskräften rechtfertigten die Gewalt, wie die Analysen von Prozessakten zeigen, meist als Kampf gegen die Subversion. Das ‚*prejuicio insurgente*‘ der Täter, die politische Etikettierung der Opfer als ‚Subversive‘, wurde durch alle möglichen Signale und Aktivitäten ausgelöst, so mangelnde Unterordnung unter die lokalen Machtgruppen; Rebellion; Affinität zur politischen Opposition; Aktionen bürgerschaftlicher Kontrolle ebenso wie Protestmärsche oder gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen. Die politische Etikettierung bildete sehr häufig aber nur den Vorwand, um spezifische Interessen gewaltsam durchzusetzen, d.h. die Interessen von Paramilitärs, öffentliche Budgets abzuschöpfen und illegale Geschäfte abzusichern, oder auch die Interessen ihrer zivilen Alliierten – wie lokale Politiker, Großgrundbesitzer, Unternehmer – deren Herrschaft gegen Konkurrenten und Widersacher zu sichern (PNUD, 2011, S. 137ff.).

Linke Gewalt wurde dadurch gerechtfertigt, dass Organisationen oder Personen einer konkurrierenden Guerillaorganisation zugerechnet, der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren oder paramilitärischen Gruppen oder kooperativer Beziehungen zu Unternehmern bezichtigt wurden. Aber auch hier bildeten oft andere Interessen den Hintergrund, so etwa die an der Sicherung territorialer Kontrolle, dem Zugang zu öffentlichen Ressourcen oder der Sicherung der illegalen Ökonomie, aus der Guerillagruppen sich finanzieren.

Es waren diese ‚Interferenzen‘ zwischen militärischen, politischen und ökonomischen Interessen der Akteure des Bürgerkriegs, die zur Diffusion und einer gewissen Beliebigkeit, zur ‚Veralltäglicung der Gewalt‘ beitrugen (Pécaut, 2013, S. 35ff.; Waldmann, 1997). Den Risiken der Gewalt waren insbesondere jene hochgradig politisierten Gewerkschaften ausgesetzt, die in antagonistisch geprägten, konfliktiven Arbeitsbeziehungen über die Regelung der Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen in den Unternehmen hinaus auch die Veränderung der gesellschaftlichen Ordnung auf ihre Fahnen geschrieben hatten und die man in Anlehnung an Hyman dem Typ der ‚Schulen des Klassenkampfes‘ zu rechnen kann: Organisationen, die sich als antikapitalistische Opposition und die sozio-politische Mobilisierung als zentrales Ziel sahen bzw. sahen (Hyman, 1996, S. 11 ff.). Sie waren in besonderem Maße dem ‚*prejuicio insurgente*‘ ausgesetzt, wenn sie eng mit einer Bürgerkriegspartei, so mit politischen Organisationen der Linken und ihren Guerillaorganisationen personell oder strategisch verquickt waren oder gar von deren Kadern kontrolliert wurden, wie die Gewerkschaften des Bananensektors in den 1980er Jahren. Als politische Gegner zogen sie die irreguläre Gewalt der staatlichen Sicherheitskräfte und der Paramilitärs, manchmal auch der konkurrierenden Guerillagruppe auf sich. Es reichte aber bereits die politisch-ideologische Nähe zu einer Guerillagruppe und die Beteiligung an sozialen Bewegungen, so im Fall der USO, um Organisationen als Feinde der Gesellschaftsordnung und zivile Helfershelfer der Subversion zu etikettieren und gewaltsam zu bekämpfen.

Aber auch Gewerkschaften, die eher dem Typ von ‚Business Unions‘ (Hyman, 1996) nahekommen und im Rahmen der institutionellen Prozeduren, oft auch in weniger konfliktiven Arbeitsbeziehungen vor allem die unmittelbaren Interessen an den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Mitglieder verfolgten, traf die Gewalt, aber eher, weil sie den politischen oder finanziellen Interessen einer Bürgerkriegspartei im Wege standen und ihrem Widerstand gegen klientelistische Machenschaften, Ausplünderung ihrer Institutionen

oder Bereicherung mit legalen Mitteln nicht beizukommen war. In beiden, hier beispielhaft präsentierten Fällen waren Paramilitärs die Gewalttäter, aber in jeweils unterschiedlichen Funktionen: Ging es im Falle von ANTHOC den Paramilitärs um die Aneignung von öffentlichen Ressourcen aus eigenem Interesse, so handelten sie im Falle von Amagá im Auftrag und gegen Sold, wurden von lokalen Politikern in einem Arbeitskonflikt genutzt, um deren politische Klientelinteressen durchzusetzen. Auch in vielen anderen Fällen zeigen sich solche Interessenkongruenzen und Formen gegenseitiger Instrumentalisierung der Akteure in den paramilitärischen Allianzen. Die lokalen und regionalen Eliten können die irreguläre Gewalt als zusätzliche Ressourcen nutzen, um ihre politische und wirtschaftliche Macht gegen Konkurrenten und Widersacher zu sichern, und öffnen im Gegenzug den Paramilitärs den Zugang zur Verfügung über öffentliche Ressourcen (López Hernández, 2010).

War die Gewalt eine Antwort auf Arbeitskonflikte oder auf andere Aktivitäten der gewerkschaftlichen Interessenpolitik? Diese Frage ist noch am ehesten eindeutig dort zu beantworten, wo Gewalt angewandt wurde, um Gewerkschaften davon abzuhalten, mit ihren legalen Mitteln die unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder oder mittelbar den Bestand oder die Ressourcen ihrer Institution zu verteidigen, wie dies im Falle von ANTHOC in Barranquilla und Sintrasema in Amagá geschah. Hier wurde paramilitärische Gewalt eingesetzt, um den Widerstand von Gewerkschaften gegen Entlassungen und Arbeitsplatzabbau oder die Ausplünderung ihrer Einrichtungen zu brechen.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten für die Fälle, in denen gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen auch nach dem Verständnis der Führungen der Gewerkschaft kaum zu trennen waren von den Strategien und Aktivitäten von politischen Organisationen und ihren Guerillagruppen, wie dies für die Anfangsphase der Bananenarbeitergewerkschaft galt. Aber auch dort, wo die Gewerkschaft ihre Autonomie gegenüber einer Bürgerkriegspartei bewahren konnte, machten es politisch-ideologische Nähe und klassenkämpferischer Diskurs den Gegnern leicht, auch gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen als Unterstützung der ‚Subversion‘ zu etikettieren – dies umso mehr, wenn (wie im Falle der USO) die Guerilla durch flankierende bewaffnete Aktivitäten die Kampfmaßnahmen zu unterstützen suchte.

5. Gewerkschaftsmitglieder – nur eine vom Bürgerkrieg betroffene Gruppe unter anderen?

Bislang haben wir Muster *antigewerkschaftlicher Gewalt* vorgestellt, die sich gegen gewerkschaftliche Aktivitäten richteten und damit auf die Organisationen und ihre kollektive Aktion zielten. Aufgrund der bereits erwähnten Probleme der Datenerhebung wissen wir aber in vielen Fällen nicht, ob die betroffenen Personen wegen ihrer gewerkschaftlichen Aktivitäten Opfer von Gewalt geworden sind. Sie waren häufig ja auch Mitglieder anderer, politischer oder sozialer Organisationen und konnten auch an ganz verschiedenartigen Konflikten beteiligt sein und Opfer von Gewalt werden: wegen ihrer Aktivitäten in Parteien, sozialen Bewegungen oder Menschenrechtsorganisationen, selbst in ihren beruflichen Zusammenhängen in der Justiz, im Gesundheitswesen oder der Presse. Vor allem Mitglieder von ‚politisierten‘ Gewerkschaften waren häufig wohl auch in verwandten politischen Parteien oder sozialen Bewegungen aktiv. So waren viele Gewerkschafterinnen und Gewerk-

schafter Mitglieder der KP-nahen Unión Patriótica, bewarben sich in Wahlen für politische Ämter und wurden in vielen Regionen zu ernsthaften Konkurrenten für die Klientelnetze der traditionellen Parteien. Allein die Unión Patriótica verlor fast 3000 Mitglieder durch Gewalt – wir wissen nicht, wie viele von ihnen Gewerkschaftsmitglieder waren (Cepeda, 2006; Dudley, 2008).

Um für die Schwierigkeiten einer Zuordnung nur ein prominentes Beispiel anzuführen: Hector Abad, ein angesehener Mediziner und Gründer des Zentrums für Public Health der Universität von Antioquia, wurde 1987 von Paramilitärs ermordet. Hector Abad war nicht nur Mitglied der Gewerkschaft seiner Universität, sondern auch Präsident des Menschenrechtskomitees von Antioquia und hatte in dieser Funktion gleichermaßen Fälle von Gewalt seitens der Paramilitärs, der Guerillagruppen wie auch staatlicher Sicherheitskräfte denunziert. Es ist klar, dass Hector Abad zu den ermordeten Gewerkschaftern zählt. Er wurde aber vor allem deshalb umgebracht, weil er als Menschenrechtsanwalt, wie später von Paramilitärs bezeugt, „die staatlichen Sicherheitskräfte an den Pranger gestellt und damit das Spiel der Guerillaorganisation EPL gespielt“⁹ habe.

Im Fall der Föderation der Lehrgewerkschaften Fecode, die 958 Mitglieder in drei Jahrzehnten durch Morde verlor (PNUD, 2011, S. 71ff.), ist es besonders schwierig auszumachen, wieweit sich die Gewalt gegen die Organisation und ihre Politiken selbst richtete oder gegen anderweitige politische und soziale Aktivitäten der Mitglieder. Diese Unschärfe hängt einerseits mit der Vielfalt ihrer Gliederungen zusammen, die in ganz verschiedene regionale und lokale Kontexte und Konfliktkonstellationen eingebunden und auch nach politischen Orientierungen ihrer Mitglieder sehr heterogen sind (Correa Montoya & Gonzalez Rua, 2011).

Andererseits sind die Mitglieder auch aufgrund einiger Eigenschaften besonders exponiert. Lehrerinnen und Lehrer zählen an vielen Orten zu den wenigen Personen mit höherer Bildung, sind zudem oft gut vernetzt und organisationserfahren – und sind in ihrem lokalen Umfeld häufig in sehr verschiedenen öffentlichen Feldern aktiv – so in Parteien, Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen. Als Protagonisten sozialer und politischer Mobilisierung wurden sie nicht nur in den Zentren des bewaffneten Konfliktes leicht als Widersacher angesehen, sie gerieten zwischen die Fronten der bewaffneten Gruppen und wurden oft auch als Unterstützer der Guerilla diskriminiert und kriminalisiert (PNUD, 2011, S. 71ff.).

Wenn vielfach nicht ausgemacht werden kann, ob die Gewalt sich gegen gewerkschaftliche oder aber gegen Aktivitäten in anderen Organisationszusammenhängen richtete, so stellt sich eine Frage, die in der kolumbianischen Diskussion kaum erörtert wird. Zwar sind ganz offensichtlich Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitglieder systematisch Opfer von Gewalt geworden. Bilden sie aber nicht vielleicht nur eine unter anderen Gruppen (wie lokale Bauernorganisationen, Kooperativen, Menschenrechts- oder auch politische Organisationen), die von der Gewalt des Bürgerkriegs heimgesucht wurden? Diese Frage lässt sich empirisch nicht beantworten, weil es – mit Ausnahme der Arbeiten über die UP – kaum spezifische Studien über andere Organisationen und Bevölkerungsgruppen gibt. Einige Überlegungen lassen aber darauf schließen, dass auch andere Gruppen in ähnlichem oder gar stärkerem Maße in den Strudel der Gewalt des Bürgerkriegs hineingezogen wurden.

Der Bewaffnete Konflikt wurde und wird zwar zwischen bewaffneten Gruppen ausgetragen; seine Gewalt traf aber – wie in anderen Bürgerkriegen auch – ganz überwiegend,

9 <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carlos-castano-asesino-hector-abad-gomez-articulo-326744>.

nach Schätzungen der GMH zu 80%, die Zivilbevölkerung (GMH, 2013). Es ist ein Konflikt, in dem es letztlich um territoriale Kontrolle über die zivile Bevölkerung geht. Die bewaffneten Gruppen bauen in einer solchen Situation auf die Unterstützung ihnen politisch-ideologisch eher nahestehender Gruppen der Bevölkerung in der Region. So setzen die Guerillas vor allem auf die Bauern und kleinen Eigentümer; die Paramilitärs suchen die Unterstützung der lokalen und regionalen Machtgruppen – Großgrundbesitzer der traditionellen und modernen Landwirtschaft, Kaufleute, Drogenhändler und Politiker der traditionellen Parteien (González, Bolívar & Vázquez, 2009, S. 69). Die bewaffneten Akteure suchen zugleich den Widerstand der jeweils als feindlich etikettierten Gruppen gewaltsam zu brechen und zum Schweigen zu bringen und können mit der Macht der Einschüchterung und mit der Folgsamkeit der Übrigen rechnen.

Organisationen werden gefördert und in ihren Aktivitäten unterstützt, sofern sie den bewaffneten Gruppen politisch-ideologisch nahestehen und politisch kontrolliert oder auch instrumentalisiert werden können. Organisationen, die den Interessen der bewaffneten Gruppen oder auch ihren zivilen Unterstützern im Wege stehen und z.B. Bürgerrechte, institutionelle Integrität oder Minderheiteninteressen verteidigen, haben es dagegen schwer, ihre Autonomie aufrecht zu erhalten; sie werden leicht dem feindlichen Lager zugerechnet und verfolgt.

Die Situation der zivilen Bevölkerung wird aber besonders prekär, wenn befeindete bewaffnete Gruppen sich Territorien und Kontrolle der zivilen Bevölkerung streitig machen. In solchen Phasen ‚flüssiger Souveränitäten‘ (González, Bolívar & Vázquez, 2009, S. 209ff.) verfolgt jede Partei vor allem militärisch-strategische Ziele. Exzessive Gewalt dient in den umstrittenen Gebieten dazu, die Zivilbevölkerung zur Kooperation zu zwingen und die der Sympathien oder gar der Unterstützung des Gegners verdächtigten Gruppen einzuschüchtern, zu vertreiben oder zu eliminieren. In diesem Kampf gibt es für jede Seite nur Freunde und Feinde. Ohne schützende Institutionen gerät die zivile Bevölkerung ins Kreuzfeuer der bewaffneten Akteure mit gegensätzlichen Feindbildern und Kooperationserwartungen. Von jeder der beiden Seiten zur Kooperation gezwungen, werden sie jeweils als Unterstützer der Gegenseite mit Gewalt verfolgt (González, Bolívar & Vázquez, 2009, S. 212).

Politische oder soziale Organisationen – nicht nur Gewerkschaften, sondern auch Parteien, Bauern- oder Stadtteilorganisationen u.a. – bilden, auch wenn sie ihre Autonomie zu wahren suchen, exponierte Ziele im Kreuzfeuer der bewaffneten Lager, weil sie mit ihrer kollektiven Aktion der einen oder anderen Seite im Wege stehen. Als Interessenorganisationen sind sie zudem meist politisch-ideologisch verortet, werden in der polarisierten Weltsicht dem feindlichen Lager der bewaffneten Linken zugerechnet und sind daher besonders der rechten Gewalt der paramilitärischen Allianz ausgesetzt (González, Bolívar & Vázquez, 2009).

Dramatische Folgen für zivile Organisationen hat es insbesondere, wenn eine bewaffnete Gruppe – wie zwischen 1994 und 2005 in vielen Regionen die paramilitärische Allianz – den Sieg erringt und die territoriale Kontrolle übernimmt: Organisationen, die als dem Feind, etwa linken Parteien und ihren Guerillas, nahestehend etikettiert wurden, wurden durch Gewaltakte gegen Führung und Mitglieder, wenn nicht zur Selbstauflösung, so doch zum Schweigen gebracht oder zur politisch-ideologischen Neuorientierung gezwungen. Mit der Etablierung neuer regionaler paramilitärischer Ordnungen der *Counterinsurgency Governance* wird dann jeglicher ziviler Widerstand erstickt. Während die politischen und wirtschaftlichen Machtgruppen ebenso wie staatliche Akteure die Ordnung stützen und

auch die paramilitärische Gewalt für ihre Interessen nutzen können, bedarf es kaum mehr als exemplarischer Gewalt, um die Fügsamkeit der übrigen Bevölkerung zu sichern.

Wir können aus der Dynamik des Bürgerkriegs nur schließen, dass auch andere Interessenorganisationen, die weniger im Rampenlicht stehen, im Zuge des Bewaffneten Konflikts ähnliche Erfahrungen gemacht haben dürften wie Gewerkschaften. Vieles spricht aber dafür, dass Gewerkschaften mehr als andere Organisationen oder gar die Heerschar von Individuen ohne Organisationszusammenhang in der Lage sind, auf die Gewalt, von der sie betroffen sind, aufmerksam zu machen und vom Staat Schutz einzufordern: Sie sind im nationalen Rahmen organisiert und mit den internationalen Gewerkschaftsorganisationen vernetzt; sie konnten die Foren der ILO ebenso wie die starke internationale Solidarität der Gewerkschaftsorganisationen, vor allem auch die kontroverse internationale Diskussion um die Freihandelsabkommen mit den USA und der EU nutzen, um auf der internationalen Bühne auf die Gewalt gegen Organisationen und Mitglieder aufmerksam zu machen und Druck auf die Regierung zu erzeugen (Dombois & Quintero, 2016). Auch das Pionierprojekt der UNDP/PNUD, das die Thematik sehr umfassend behandelt, ebenso wie eine Reihe von Folgestudien verdanken sich der Internationalisierung der Problemdiskussion.

6. Fazit

Gewalt gegen Gewerkschaften in Kolumbien – Konzepte und Methoden, mit denen wir als Arbeitssoziologen oder Industrial-Relations-Forscher arbeiten, erweisen sich als wenig hilfreich für die Analyse dieses Problems. Wir unterstellen nämlich immer schon die Existenz und Macht von Staaten, welche zivile, politische, soziale und industrielle Bürgerrechte im nationalen Territorium garantieren, mit ihrem Gewaltmonopol die Einhaltung der Normen sichern und einen stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmen bieten, in dem sich die Arbeitsbeziehungen als eigene institutionelle Sphäre der Interessenaushandlung und Konfliktregelung ohne Interventionen externer Akteure und ohne physische Gewalt entwickeln können. Im Bürgerkrieg werden aber diese Bedingungen außer Kraft, in das Belieben illegaler bewaffneter Akteure gesetzt, können Konflikte durch unmittelbare Gewalt oder Gewaltdrohung unterdrückt werden. Und die Polarisierung des Bürgerkriegs macht es den Interessenorganisationen schwer, Autonomie zu entwickeln und zu bewahren und sich dem Einfluss externer, zumal bewaffneter Akteure zu entziehen.

Der kolumbianische Fall macht uns sehr nachdrücklich darauf aufmerksam, wie wichtig die Analyse der Kontextbedingungen ist. Erst wenn der Kontext – ein prekärer Staat im Bürgerkrieg – berücksichtigt wird, erschließt sich auch die Dynamik der Gewalt, von der Mitglieder kolumbianischer Gewerkschaften in den letzten drei Jahrzehnten betroffen waren. Kolumbien ist ein Staat, der nicht über das Gewaltmonopol verfügt und auch nicht die Macht hat, der formalen institutionellen Ordnung im gesamten Territorium Geltung zu verschaffen, ja selbst seine Organe nur unzureichend kontrollieren kann. Auch die Arbeitsbeziehungen entwickeln sich in einem Spannungsfeld zwischen nationaler, formaler institutioneller Ordnung und alternativen faktischen regionalen Ordnungen, die mit ihren je spezifischen ökonomischen, politischen und sozialen Machtkonfigurationen auf sehr unterschiedliche Weise mit dem Zentralstaat verbunden sind (González et al., 2009, S. 191ff.).

Die exzessive Gewalt, der die Gewerkschaften und Mitglieder von Gewerkschaften ausgesetzt waren, erklärt sich nicht allgemein und auch nicht primär aus der Dynamik der Arbeitsbeziehungen, etwa als irreguläre Reaktion auf Arbeitskonflikte und Kampfmaßnahmen von Gewerkschaften. Sie war vielmehr eng mit der zeitlichen und räumlichen Dynamik des ‚Bewaffneten Konflikts‘ verknüpft: Der Bürgerkrieg Kolumbiens bot den Kontext, die Begründung oder den Vorwand und auch die Ressourcen für viele Akteure, um in vielfältige Konflikte, an denen Gewerkschaftsmitglieder – in ihrer gewerkschaftlichen Arbeit oder auch beruflichen oder politischen Kontexten – beteiligt waren, und so auch in Arbeitskonflikte gewaltsam zu intervenieren, sie als politische Konflikte zu interpretieren oder zu maskieren.

Die Vielfalt von Akteuren – die stark regional geprägten Allianzen zwischen Paramilitärs, staatlichen Sicherheitskräften, politischen und wirtschaftlichen Machtgruppen einerseits, mehrere konkurrierende, auch sich gegenseitig bekämpfende Guerillagruppen andererseits – trug dazu bei, dass die bewaffnete Gewalt sehr unterschiedlichen Interessen und Zwecken, nicht zuletzt auch den Interessen der zivilen Alliierten diente: politische Konkurrenten aus dem Wege zu schaffen oder deren Anhang einzuschüchtern, Arbeitskonflikte zu lösen, denen mit legalen Mitteln nicht beizukommen war, Bauern zu vertreiben und deren Land für agroindustrielle Plantagen zu nutzen, Personen mundtot zu machen, die sich gegen Amtsmissbrauch und Korruption wandten etc. Gewerkschaften waren dabei nicht die einzigen Organisationen der zivilen Bevölkerung, die in das Zielfeuer gerieten. Sie waren oft nicht einfach nur Opfer dieses Spiels, sondern durch politische Verquickung oder Affinitäten zu einer der Parteien in den Bürgerkrieg verwickelt. Bei alledem darf aber nicht übersehen werden, dass die Regionen des Landes in den verschiedenen Phasen des bewaffneten Konflikts in sehr unterschiedlicher Weise und Intensität vom bewaffneten Konflikt betroffen waren. Die Geografie des Konflikts hat sich in den drei Jahrzehnten verändert. Insgesamt lässt sich für die Zeit zwischen den 1980er Jahren und der ersten Dekade dieses Jahrhunderts beobachten, wie bewaffnete Auseinandersetzungen, die zunächst lokal und regional begrenzt waren, weitere Teile des nationalen Territoriums erfassten und ihre Spuren selbst noch in den Metropolen hinterließen. Die Gewalt, der die zivile Bevölkerung – und darunter auch die Gewerkschaften und andere Interessenorganisationen – ausgesetzt war, war in hohem Maße mit dieser veränderlichen Geografie verknüpft. Sie wuchs, als verschiedene Guerillagruppen ihre Aktivitäten über ihre bisherigen peripheren Stammregionen ausweiteten und auf den Widerstand zunächst lokaler bewaffneter Gruppen trafen. Sie nahm exzessive Ausmaße an, als paramilitärische Gruppen und Militärs seit den 1990er Jahren mit den noch verbliebenen Guerillagruppen um die territoriale Kontrolle kämpften. Gewerkschaften hatten es schwer, unter dem politischen Einfluss oder auch dem Druck der Gewaltdrohung Autonomie und Handlungsfähigkeit zu bewahren und sich dem Einfluss der Konfliktparteien zu entziehen. Insbesondere dort, wo Lokalitäten und Regionen (noch) umstritten waren, die bewaffneten Akteure um die Kontrolle kämpften und die Frontlinien sich veränderten, waren sie hohen Risiken ausgesetzt, jeweils der feindlichen Konfliktpartei zugerechnet zu werden oder als unkalkulierbarer Akteur ins Kreuzfeuer zu geraten. Es ist dabei hervorzuheben, dass Gewerkschaften vor allem Opfer der paramilitärischen Gewalt wurden, darunter insbesondere die Organisationen mit klassenkämpferischem Diskurs, denen leicht das Etikett der Nähe zur Guerilla aufgestülpt werden konnte. Wo die paramilitärische Allianz letztlich die Guerillagruppen verdrängten, wurden die ihnen mutmaßlich nahestehenden Organisationen und Individuen gewaltsam zum Schweigen gebracht.

Eine Zäsur brachte die Demobilisierung von etwa 30.000 Paramilitärs zwischen 2003 und 2006. Während die Guerillas ihren Kampf mit den Militärs in eher peripheren Regionen fortsetzten, löste sich ein hoch organisierter Akteur weitgehend auf, der durch seine exzessiven Gewalttaten den Bürgerkrieg enorm verschärft hatte. Die Demobilisierung ließ auch die Zweckbündnisse brüchig werden, welche paramilitärische Gruppen, staatliche Sicherheitskräfte, zivile Funktionäre sowie politische und wirtschaftliche Machtgruppen im vorgeblich antisubversiven Kampf zusammengeführt hatten, und leitete in vielen Regionen eine Rückkehr zur Hegemonie der staatlichen Institutionen ein. Die Demobilisierung machte aber auch das Feld frei für bewaffnete kriminelle Großbanden, die nun, meist bar jeder politischen Tünche, Geschäften in der illegalen Ökonomie des Drogenhandels und des illegalen Bergbaus und der Erpressung nachgehen, und weniger durch Gewalt als mittels Geld Einfluss auf lokale und regionale Politik nehmen (Valencia, 2017). Schließlich ist nicht zu übersehen, dass sich paramilitärische Gruppen erhalten haben oder auch neu entstanden sind, Teil von regionalen Machtstrukturen, die sich auf legale wie illegale Aktivitäten stützen (Gutiérrez, 2010, S. 10; González Perafan, 2016).

Die Gewalt insgesamt und auch die gegen Gewerkschaftsmitglieder ging seit 2007 und seit den neuerlichen, schließlich erfolgreichen Friedensverhandlungen mit den FARC weiter zurück. Den Organisationen öffneten sich damit wieder Möglichkeiten, die institutionellen Handlungsspielräume der Arbeitsbeziehungen zu nutzen. Der Bürgerkrieg hatte auch zum Ergebnis, dass früher klassenkämpferisch orientierte Gewerkschaften eine pragmatische Wende vollzogen. Während die Guerillagruppen ihren politischen Einfluss weitgehend verloren, bildeten sich mit dem Polo Democrático und der Alianza Democrática legale neue Parteien, welche die noch verbliebenen linken Strömungen vereinten und nun Hoffnungen auf eine friedliche demokratische Entwicklung in institutionellen Bahnen weckten. So wurde es auch leichter, die politische Arena von der der Arbeitsbeziehungen zu trennen.

Obwohl der Bürgerkrieg in den letzten Jahren an Verbreitung und Intensität verloren hat, sind Gewerkschaftsmitglieder in Kolumbien noch immer einem Ausmaß an Gewalt ohnegleichen ausgesetzt. So verzeichnet die Datenbank der ENS allein für 2016 noch 19 Morde und 249 weitere Gewalttaten. Soweit erkennbar, handelt es sich jetzt (wieder) um eher lokale Konflikte, darunter nicht zuletzt um Arbeitskonflikte; nach wie vor geht die Gewalt vor allem von paramilitärischen Gruppen aus (ENS, 2017).

Zwar bleibt Gewalt in Kolumbien ein leicht verfügbares, oft auch akzeptiertes Mittel der Lösung von Interessenkonflikten jeder Art (Waldmann, 1997). Die Demobilisierung der FARC im Jahre 2017 und die Friedensverhandlungen mit dem ELN als der letzten aktiven Guerillagruppe weckten aber Hoffnungen auf ein Ende des Bürgerkriegs und auch darauf, dass Gewerkschafter wie auch andere Gruppen ihre Rechte und Interessen verteidigen können, ohne das Damoklesschwert der Gewalt fürchten zu müssen.

Literatur

- Abós, Á. (1984). *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- Agudelo, M. (2005). *Qué pasa en Cuba que Fidel no se afeita. De las armas a la esperanza. Un diálogo con Jaime Jaramillo Panesso*. Medellín: ITM.
- Archila, M., Angulo Novoa, A., Delgado Guzman, A., García Velandia, M. C. & Guerrero Guevara, L. G. (2012). *Violencia contra el sindicalismo 1984–2010*. Bogotá: CINEP.

- Arjona, A. (2014). *Civil Resistance to Rebel Governance*. HiCN Working Paper 170. Brighton: Institute of Development Studies.
- Botero, L. & Vélez, Á. U. (2011). *El gran fraude. Violencia antisindical en Colombia? Historia de la conspiración contra el TLC*. Bogotá: Fundación Centro de Pensamiento primero Colombia.
- Bucheli, M. (2005). *Bananas and Business. The United Fruit Company in Colombia, 1899–2000*. New York/London: New York University Press.
- CCJ & ENS (Comisión Colombiana de Juristas/Escuela Nacional Sindical) (2012). *Imperceptiblemente nos encerraron: Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia 1979–2010*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Cieza, D. (2012). *Aportes sobre el componente antisindical del genocidio argentino. Cronología de 50 dirigentes asesinados o desaparecidos*. *Controversia* 198, 221–249.
- Collier, R. & Collier, D. (2002). *Shaping the political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Correa Montoya, G. & González Rúa, J. D. (2011). *Tirándole libros a las balas. Memoria de la violencia antisindical contra educadores de ADIDA 1978–2008*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Cepeda Castro, I. (2006). *Genocidio político: El caso de la Unión Patriótica en Colombia*. *Revista Cejil*, 2, 101–112. Abgerufen von https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/RevistaNro2_completa_0.pdf#page=108
- Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad) (2010). *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados. Informe realizado en el marco del proyecto*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad.
- Dörre, K., Holst, H. & Nachtwey, O. (2009). *Organising – A Strategic Option for Trade Union Renewal?* *International Journal of Action Research*, 5 (1), 33–67.
- Dombois, R. (2006). *Korporatistische Paradoxien. Zu den Veränderungen der institutionellen Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika am Beispiel der Arbeitsrechtsreformen*. *Lateinamerika Analysen* 14 (2), 141–168.
- Dombois, R. & Pries, L. (2000). *Relaciones Laborales entre Mercado y Estado. Sendas de transformación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Dombois, R. & Pries, L. (1999). *Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozeß Lateinamerikas. Arbeitsbeziehungen zwischen Markt und Staat*. Münster
- Dombois, R. & Quintero Campos, J. (2016). *Zwischen Gewalt und Informalisierung: Gewerkschaften in Kolumbien*. *Nueva Sociedad, Sonderheft 2016*, 108–124. Abgerufen von http://nuso.org/media/articles/downloads/9_Dombois_EA16.pdf
- Dombois, R. & Ortiz, C. M. (2016). *Die Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen inmitten der Gewalt. Der paradoxe Fall der kolumbianischen Bananenarbeitergewerkschaft Sintrainagro*. *Peripherie*, 2, 242–267. doi: 10.3224/peripherie.v36i142-143.24679
- Drake, P. (1996). *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*. Baltimore, US-MD.
- Dudley, S. & Uribe Garros, H. (2008). *Armas y Urnas: historia de un genocidio político*. Bogotá: Planeta.
- ENS (Escuela Nacional Sindical) (2015). *Nos hacen falta – Memoria histórica de la violencia antisindical en Antioquia, Atlántico y Santander (1975–2012)*. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Abgerufen von <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/02/NOS-HACE-FALTA-COMPENDIO-DE-LA-INVESTIGACION-93N.pdf>
- ENS (2015a). *Fisonomías del miedo: Un paulatino enmudecimiento: Recuento de luchas y lógicas de la violencia antisindical en el departamento de Atlántico 1975–2012*. Abgerufen von <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/02/Memoria-hist%C3%B3rica-Atl%C3%A1ntico-FINAL.pdf>

- ENS (2015b). Las huellas de un plan de exterminio: Lógicas, narrativas y memorias de la violencia antisindical en Antioquia 1975-2012. Abgerufen von <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/02/Memoria-hist%C3%B3rica-Antioquia-FINAL.pdf>
- ENS (2017). ENS 9 de abril: en memoria de las víctimas de la violencia antisindical en Colombia. Abgerufen von <http://ail.ens.org.co/informe-especial/9-abril-memoria-las-victimas-la-violencia-antisindical-colombia/>
- Geiger, T. (1949). Die Klassengesellschaft im Schmelztiegel. Köln/Hagen: Gustav Kiepenheuer.
- Gitelman, H. M. (1973). Perspectives on American Industrial Violence. *The Business History Review*, 47 (1), 1–23. Abgerufen von <http://www.jstor.org/stable/3113601>
- GMH (Grupo de Memoria Histórica) (2013). Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.2.2013)
- González, F. E. (2006). Conflicto Armado, Movilización Social y Construcción de Región en el Magdalena Medio. Conclusiones y Comentarios. In M. Archila (et al.) (Hrsg.), *Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio 1990-2001* (S. 509-577). Bogotá: CINEP/Colciencias.
- González, F. E. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Odecofi-CINEP.
- González, F. E., Bolívar, I. & Vázquez, T. (2009). Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado (5. Aufl.). Bogotá: CINEP.
- González Perafan, L. (2016). Paramilitarismo: La otra amenaza al proceso de paz. Indepaz. Abgerufen von <http://www.indepaz.org.co/5779/paramilitarismo-la-otra-amenaza-al-proceso-de-paz>
- Gutiérrez Sanin, F. (2010). Reflexiones a Propósito del Libro ‚Y refundaron la patria: de como mafiosos y política reconfiguraron el Estado colombiano‘ (de C. López Hernández). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris/Random House.
- Gutiérrez, F. (2014). El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia. Bogotá: Revista Científica Guillermo de Ockham.
- Hyman, R. (1996). Die Geometrie des Gewerkschaftsverhaltens. Eine vergleichende Analyse von Identitäten und Ideologien. *Industrielle Beziehungen*, 3 (1), 5–35.
- ILOLEX. (2013). Database of International Labour Standards. OIT, Ginebra. Abgerufen von <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>
- ITUC. (2012). Annual Survey on Violations of Trade Union Rights. Abgerufen von <http://www.ituc-csi.org/annual-survey-of-violations-of-11418>
- ITUF (2016). Global Rights Index: The World’s Worst Countries for Workers. Abgerufen von http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_global_rights_index_2015_en.pdf
- Kalyvas, S. (2001). Violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría. *Análisis Político*, 42, 1–25.
- Leal, F. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político*, 8, 4–35. Abgerufen von <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis08.pdf>
- López Hernández, C. (Hrsg.). (2010). Y refundaron la patria... De como mafiosos y política reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris/Random House.
- Mejía, D. & Uribe, M. J. (2010). Is violence against union members in Colombia systematic and targeted? *Economía*, 12 (1), 119–154.
- Müller-Jentsch, W. (1997). Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung. 2. überarb. u. erw. Aufl. Frankfurt, M./New York: Campus.
- OIT – Organización Internacional del Trabajo (2002): *Panorama Laboral*. Lima.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.

- Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958–2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Pécaut, D. (1987). *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: CEREC.
- Pécaut, D. (2013). *La experiencia de la violencia: Los desafíos del relato y la memoria*. Medellín: La Carreta Editores / Lemoine Edit.
- PNUD (2011). *Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados*. Bogotá, PNUD. Abgerufen von <http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-informesindicalismo-2013.pdf>
- Romero, M. (Hrsg.). (2011). *La economía de los Paramilitares: Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Debate.
- Sanchez, G. & Peñaranda, R. (Hrsg.). (2009). *Pasado y Presente de la violencia en Colombia* (3. Aufl.). Medellín: CEREC.
- Schneider, M. (1995). *Gewerkschafter unter nationalsozialistischer Diktatur – Verfolgung, Widerstand und Exil 1933–1945*. In DGB-Archiv (Hrsg.), *Erschlagen, hingerichtet, in den Tod getrieben. Gewerkschafter als Opfer des Nationalsozialismus* (S. 9–36). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- SINDERH (Sistema de Información en Derechos Humanos) (2015). Banco de datos. Medellín.
- Taft, P. & Ross, P. (1969). *American Labor Violence: Its Causes, Character and Outcome*. In H. D. Graham & T. R. Gurr (Hrsg.), *The History of Violence in America: A Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*. Abgerufen von <http://www.ditext.com/taft/vio-con.html>
- Tenfelde, K. & Volkmann, H. (Hrsg.). (1981). *Streik. Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung*. München: Beck.
- Uribe de Hincapie, M. T. (2006). *Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad civil en un contexto de guerras y transacciones*. *Estudios Políticos*, 29, 63–78.
- Valencia, L. (2017). *Las Bandas criminales y el postconflicto*. Fundación Paz y Reconciliación. Abgerufen von <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/las-bandas-criminales-y-el-postconflicto/>
- Valencia, L. & Celis, J. C. (2012). *Sindicalismo asesinado. Reveladora investigación sobre la violencia contra los sindicalistas colombianos*. Bogotá: Debate.
- Vásquez Fernández, H. (2013). *La negociación colectiva en Colombia*. In Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas/Confederación Sindical Internacional (Hrsg.), *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe* (S. 258-291). Sao Paulo: CSA/CSI. Abgerufen von http://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_230682/lang--es/index.htm
- Verdad Abierta (2011). *El paso macabro de las Auc por Atlántico*. Abgerufen von <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/83-juicios/3601-el-paso-macabro-del-bloque-norte-por-el-atlantico>
- Waldmann, P. (2002). *Bürgerkriege*. In W. Heitmeyer & J. Hagan (Hrsg.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung* (S. 369–389). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Waldmann, P. (1997). *Veralltäglicung der Gewalt: Das Beispiel Kolumbien*. In T. von Trotha (Hrsg.), *Soziologie der Gewalt* (S. 141–161). Sonderheft der KZfSS.
- Zelik, R. (2010). *Die kolumbianischen Paramilitärs. „Regieren ohne Staat“ oder terroristische Formen der Inneren Sicherheit?* Münster: Westfälisches Dampfboot.

Heiner Dribbusch*

Das Einfache, das so schwer zu zählen ist: Probleme der Streikstatistik in der Bundesrepublik Deutschland**

Zusammenfassung

Statistiken sind zunächst lediglich systematische Anordnungen von Zahlen. Sie bedürfen der Interpretation und haben inhärente Grenzen, wenn es darum geht, soziale Phänomene zu begreifen. Arbeitskämpfe sind in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Zugleich gilt, dass ohne annähernd verlässliche Streikdaten eine umfassende Arbeitskampfforschung erschwert und stattdessen Spekulation und Mystifizierung der Boden bereitet wird. Am Beispiel der statistischen Erfassung und Auswertung von Streiks in Deutschland wird gezeigt, wie schwierig es jedoch ist, eine umfassende Arbeitskampfstatistik zu erstellen. Untersucht und diskutiert werden die sich stellenden Probleme am Beispiel der amtlichen Streikstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie der 2008 als alternative Datensammlung etablierten Arbeitskampfschätzung des WSI. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass beide Quellen ihre je eigenen Stärken und Schwächen haben und weitere Verbesserungen der quantitativen Erfassung von Arbeitskämpfen aus Sicht der Streikforschung wünschenswert wären.

Schlagwörter: Arbeitsstatistik, Datendokumentation, Industrielle Beziehungen, Arbeitskampf

It's not as simple as that: Problems associated with collecting strike statistics in Germany (and Europe)

Abstract

Statistical data is first and foremost nothing more than figures. Figures require contextualization and interpretation and they have inherent limits when it comes to grasping social phenomena. Statistics on industrial disputes are no exception. The absence of reliable strike data constitutes a major obstacle for comprehensive research on strikes and as a consequence can lead to speculation and mystification. Taking the example of the data collection on industrial disputes and the compilation process in Germany, the article explores how difficult it is to establish comprehensive statistics on strikes and lock-outs. An examination and discussion of such practical problems is offered by comparing statistics on official strikes provided by the Federal Employment Agency and the *WSI-Estimate*. Established in

* Dr. Heiner Dribbusch, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 36, 40476 Düsseldorf. Email: heiner-dribbusch@boeckler.de

** Artikel eingegangen: 5.12.17, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 22.5.18

2008, the latter represents an alternative collection of data on industrial action. The article finds that both sources have their strengths and weaknesses and that further improvements in the collection of strike and lock-out data would be desirable for future strike research.

Keywords: Labour statistics, data documentation, industrial relations, industrial action (JEL: J50, J52, J53)

“All statistics, even the most authoritative, are created by people. This does not mean that they are inevitably flawed or wrong, but it does mean that we ought to ask ourselves just how the statistics we encounter were created” (Best, 2001, S. 22).

1. Einleitung: Zur Bedeutung von Streikdaten

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die Probleme der statistischen Erfassung und Auswertung von Streiks in Deutschland.¹ Im Mittelpunkt stehen dabei die offizielle Streikstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie die seit 2008 veröffentlichte Schätzung des Arbeitskampfgeschehens durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Instituts (WSI) der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung, die federführend vom Autor des vorliegenden Artikels entwickelt wurde.

Statistiken sind zunächst lediglich mehr oder weniger systematische Anordnungen von Zahlen. Sie bedürfen meist der Interpretation und haben inhärente Grenzen, wenn es darum geht, soziale Phänomene zu begreifen. Streikstatistiken sind in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Das Problem beginnt schon damit, zu definieren, was überhaupt erfasst wird. Die ILO definiert den Streik als eine „[...] zeitlich begrenzte Arbeitsniederlegung durch eine oder mehrere Gruppen von Beschäftigten im Hinblick auf die Durchsetzung oder Abwehr von Forderungen, um Beschwerden Ausdruck zu verleihen oder um andere Beschäftigte in ihren Forderungen oder Beschwerden zu unterstützen“ (ILO, 1993; Übers. H.D.). Damit unterstreicht die ILO, dass der Streik eine relativ offene kollektive Aktionsform ist. Er ist weder notwendigerweise an Gewerkschaften gebunden noch zwingend auf Arbeitskämpfe beschränkt. Allerdings spielt der Streik im Kontext von Tarifverhandlungen eine zentrale Rolle, ist er doch ein zentrales Element des Handlungsrepertoires (Tilly, 1995, S. 26), mit dessen Hilfe Beschäftigte und ihre Gewerkschaften Interessen durchsetzen.

Ob in einer gegebenen Situation zum Mittel des Streiks gegriffen wird, hängt davon ab, inwiefern dieses den Beschäftigten oder ihren Gewerkschaften geeignet erscheint, sie in ihrer Zielerreichung zu unterstützen. Diese Einschätzung wird nicht zuletzt auch durch Handlungen und Strategien der Kapitaleseite oder des Staates beeinflusst. Form und Bedeutung von Streiks sind zugleich in unterschiedlichen historischen, kulturellen und institutionellen Settings verortet (siehe Ancelovici, 2011, S. 133). Welche Botschaften ein Streik aussendet und wie er von den Konfliktparteien verstanden wird, hängt dabei nicht zuletzt von den je-

1 Das Paper beruht in Teilen auf zwei Konferenzpapieren, die zusammen mit Kurt Vandaele vom ETUI (Brüssel) erstellt und vom Autor 2015 auf der III International Conference Strikes & Social Conflicts in Barcelona sowie 2016 auf der 11th ESSHC in Valencia vorgestellt wurden (Dribbusch & Vandaele, 2015 u. 2016b). Der Autor dankt allen Diskutanten/innen für die hierbei gewonnenen Anregungen, zwei anonymen Referees für wichtige Hinweise sowie Sophia Krystkowiak für die Durchsicht des Manuskripts.

weiligen Traditionen der Konfliktaustragung ab (Tilly, 1995, S. 27). Ähnliche Aktionsformen können von sehr verschiedenen Erwartungen getragen sein und je nach Situation unterschiedliche Reaktionen auslösen, wie umgekehrt auch ähnliche Botschaften über ganz unterschiedliche Aktionsformen transportiert werden können. Streiks sind somit ein sehr vielschichtiges Phänomen (Hyman, 1972; Piazza, 2005; van der Velden, Dribbusch, Lyddon & Vandaele, 2007), das mit quantitativen Daten allein nur unzureichend beschrieben und erklärt werden kann. Franzosi (1989) verweist zu Recht auf die Notwendigkeit der qualitativen Kontextualisierung zur Einordnung von Streikstatistiken. Zugleich gilt aber auch, und dies ist der Ausgangspunkt für den vorliegenden Artikel, dass ohne annähernd verlässliche Streikdaten eine umfassende Arbeitskampsforschung verhindert und stattdessen Spekulation und Mystifizierung der Boden bereitet wird.

Die folgende Darstellung beginnt mit einer Beschreibung der systematischen Probleme, die sich bei der Sammlung von Arbeitskampsdaten stellen.² Dem folgt ein kurzer historischer Abriss zur Entstehung der Streikstatistik in Deutschland, der skizziert, in welcher Tradition die amtliche Streikerfassung der Bundesrepublik steht. Schwerpunkte sind dann der Stand und die Probleme sowohl der der amtlichen Streikstatistik wie auch der *WSI-Schätzung* als Ansatz einer alternativen Arbeitskampsstatistik. Abgeschlossen wird die Darstellung nach einem knappen Vergleich von WSI-Schätzung und BA-Statistik mit einem Plädoyer für eine Verbesserung der Streikstatistik als wichtiger Quelle für die Erforschung der industriellen Konflikte. Die Feststellung von Shalev (1978, S. 11) hat noch immer Gültigkeit: '[...] for all their deficiencies, these statistics can provide an informative frame of reference'. Die Streikstatistik bleibt das Rohmaterial, das hilft, Entwicklungen und Trends industrieller Konflikte zu erkennen und ermöglicht, Vergleiche zwischen Branchen und Ländern herzustellen (Lyddon, 2007).

2. Methodische Probleme der Streikstatistik

Denjenigen, die sich in kritisch-wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse mit Statistiken auseinandersetzen, stellen sich idealtypisch vier miteinander verschränkte Fragen: Was wird eigentlich erfasst, in wessen Auftrag geschieht dies, durch wen werden die zur Verfügung stehenden Statistiken erstellt und von welchen Motiven und Interessen wird ihre Erstellung geleitet? Die Arbeitskampsstatistik macht hier keine Ausnahme.

Bereits die Frage, was überhaupt gezählt werden soll, ist alles andere als trivial. Im deutschen Sprachgebrauch umfasst das Wort „Streik“ sowohl die einzelne Arbeitsniederlegung wie auch den aus mehreren Arbeitsniederlegungen bestehenden „Arbeitskampf“. „Ein Streik“ kann zudem eine sehr kleine, auf wenige Stunden oder gar Minuten begrenzte Arbeitsniederlegung zweier Beschäftigter sein, wie auch ein wochenlanges Flächenstreik mit zehntausenden von Beteiligten. Arbeitsniederlegungen aus Protest gegen politische Entscheidungen sind in Deutschland rechtlich umstritten, finden aber gelegentlich als „Demonstrationen während der Arbeitszeit“, so der gewerkschaftliche Sprachgebrauch, den-

2 Zu den speziellen Problemen, die sich bei der Erfassung von Aussperrungsdaten stellen, siehe: Kalbitz (1972a, b) und Spode, Volkmann, Morsch & Hudemann (1992). Seit 1984 sind Aussperrungen in der Fläche ausgeblieben.

noch statt. Schließlich gibt es neben Arbeitsniederlegungen im Kontext von Tarifverhandlungen auch spontane aus betrieblichen Anlässen heraus entstehende Arbeitsniederlegungen, die in manchen Fällen von Gewerkschaften stillschweigend geduldet oder auch initiiert werden, in anderen aber auch ohne deren Beteiligung oder gegen ihren Willen stattfinden. Viele dieser informellen Arbeitsniederlegungen werden nicht öffentlich bekannt.

Die erste Entscheidung, die beim Sammeln von Arbeitskampfdaten getroffen werden muss, bezieht sich deshalb darauf, welche Ereignisse erfasst werden sollen und wie diese ausgewertet werden.

Durchaus kompliziert ist auch die Frage, wer als Streikende/r gezählt wird. Sind es nur diejenigen, die persönlich die Arbeit niederlegen, oder zählen auch diejenigen mit, die auf Grund der Arbeitsniederlegung Dritter die Arbeit einstellen müssen? Wie wird gezählt, wenn es innerhalb eines Arbeitskampfes zu mehreren Streiks kommt, die zeitlich deutlich voneinander getrennt stattfinden?

Und auch bei der Frage der Dauer stellt sich die Frage, was und wie gezählt werden soll. Was ist, wenn Beschäftigte kollektiv den Arbeitsplatz verlassen, dafür aber Überstunden abfeiern oder ihr Gleitzeitkonto in Anspruch nehmen?

Schließlich stellt sich die Frage, wie die erhobenen Daten zusammengefasst und dargestellt werden. Nicht zuletzt ist die Frage, ob und wenn ja welche Schwellenwerte verwendet werden. Es ist ein großer Unterschied ob wie in Dänemark, die amtliche Statistik den Anspruch erhebt, alle Arbeitsniederlegungen inklusive kurzer inoffizieller Streiks zu erfassen oder ob wie in den USA Streiks nur dann in die Statistik einbezogen werden, wenn sie mindestens 1.000 Beteiligte zählen und wenigstens einen Tag bzw. eine Schicht dauern.

Die Frage, was eine Statistik umfasst, ist unmittelbar mit der Frage verknüpft, in wessen Auftrag und von wem sie erstellt wird sowie durch was ihre Erstellung motiviert ist. Auffallend ist in Deutschland sowie insgesamt in Europa die weitgehende Abwesenheit von öffentlich zugänglichen Statistiken von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden. Oftmals scheinen diese gar nicht geführt zu werden. Alternative, durch einzelne Forscher/innen oder Institute erstellte Streikstatistiken sind selten; ihre Zusammenstellung erweist sich oft als schwierig (van der Velden, 2003; Hulden, 2013). Über die umfassendste Sammlung nationaler Streikstatistiken verfügt die ILO. Diese stützt sich ausnahmslos auf amtliche Statistiken und tatsächlich ist es so, dass die meisten der für die Wissenschaft zur Verfügung stehenden Daten von staatlichen Stellen oder Behörden im öffentlichen Auftrag erhoben werden. Die Methoden der Erfassung variieren beträchtlich. Sie reichen von unmittelbarer Beobachtung durch Arbeitsinspektionen oder andere Beauftragte, über die systematische Auswertung von Medien und die damit gekoppelte Nachfrage bei Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften oder betroffenen Unternehmen bis hin zu verpflichtenden Meldungen oder repräsentativen Unternehmensbefragungen. Dass die Wahl der Erhebungsmethode erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis der Datensammlung hat, zeigte sich Anfang der 2000er Jahre sehr deutlich in Frankreich, als breit angelegte Unternehmensbefragungen erhebliche Defizite in der Streikerfassung durch die Arbeitsinspektion offenbarten (Carlier, 2008). Ähnliche Probleme lassen sich weiter unten am bundesdeutschen Beispiel zeigen.

Welchem auch durch wechselnde Interessen bedingten Wandel die statistische Erfassung des Streiks unterworfen ist, zeigt eine kurze historische Skizze der amtlichen Streikstatistik in Deutschland. Der Rückblick ist nicht nur hilfreich, um zu verstehen, auf welchen

Fundamenten die bundesdeutsche Streikstatistik aufbaut, sondern auch um zu zeigen, dass ihre heutige, relativ reduzierte Gestalt keineswegs die einzig mögliche Form der quantitativen Abbildung des Arbeitskampfgeschehens ist.

3. Entstehung und Wandel der deutschen Streikstatistik

Die erste nationale Streikstatistik veröffentlichte in Deutschland 1892 die *Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands*, der größte gewerkschaftliche Dachverband im Kaiserreich (Generalkommission, 1896). Staatlicherseits begann die reichsweite statistische Erfassung von Streiks und Aussperrungen mit dem Jahr 1899 (Volkman, 1978). Die dazu notwendigen Informationen wurden durch die Ortspolizeibehörde erhoben und vom Kaiserlichen Statistischen Amt zusammengeführt. Der erste reichsweite Überblick erschien im Jahr 1900 und umfasste rund 200 Seiten, einschließlich ausführlicher Erläuterungen und der Dokumentation der zu Grunde liegenden, sehr detaillierten Fragebögen. Parallel zu den durch die Polizei gesammelten Informationen wertete das Statistische Amt in großen Zeitungen und Zeitschriften aus (Meyer, 1909, S. 214). Der Detailreichtum der damaligen Streikstatistik blieb in späteren Jahren unerreicht (Volkman, 1978, S. 115–118). Auch auf Seiten der Gewerkschaften brachten die Jahre bis 1914 die umfassendsten Statistiken hervor. Wichtiges Motiv dabei war, der amtlichen Statistik eine eigene Sichtweise auf das Arbeitskampfgeschehen zur Seite zu stellen. Hauptproblem der amtlichen Statistik war für die Gewerkschaften die Erfassung durch die Polizei (Heiss, 1902). Vermutet wurde, dass es den Behörden auch darum ging, belastbares Material über eine mit Misstrauen betrachtete erstarkende Arbeiterbewegung zu sammeln (Tenfelde & Volkman, 1981, S. 290).

Die Weimarer Republik brachte dann den entscheidenden, bis heute nachwirkenden Systemwechsel. Das 1922 verabschiedete Arbeitsnachweisgesetz übertrug ab 1923 die Erfassung auf die Reichsarbeitsverwaltung und die örtlichen Arbeitsämter (Conrad, 1923). Grundlage der Erfassung bildete eine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmen, den Arbeitsämtern Beginn und Ende von Streiks oder Aussperrungen zu melden (Klausner, 1925). Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erhielten das Recht, eigenständig an die Arbeitsämter zu berichten, wovon zum Bedauern des ADGB (1924) seitens der Gewerkschaften nur wenig Gebrauch gemacht wurde. Anders als vor 1914, so eine mögliche Erklärung, war die offizielle Statistik nicht mehr Gegenstand prinzipieller Kontroversen (Tenfelde & Volkman, 1981, S. 289). Im Nationalsozialismus wurden Streiks verboten; 1934 wurde die amtliche Streikstatistik eingestellt (Morsch, 1992).

In der *Bundesrepublik* wurde die Streikerfassung entlang dem 1923 etablierten Modell wieder aufgenommen.³ Zuständig für die Erfassung waren die Arbeitsämter.⁴ Der Detailreichtum sank weiter. Ab 1959 verschwanden aus dem Fragebogen für die Arbeitgeber alle Fragen nach indirekt vom Arbeitskampf Betroffenen sowie nach den Gründen und dem Er-

3 In der DDR wurde insbesondere nach dem 17. Juni 1953 jegliche Streikaktivität rigoros bekämpft und das Streikrecht 1968 aus der Verfassung gestrichen. Die Erfassung selbst kleinster Streikaktivität war Sache der Sicherheitsbehörden (Hürtgen, 2001).

4 Die aggregierten Daten wurden bis 1983 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Seitdem erscheinen die Berichte in der Verantwortung des *Bundesamtes* bzw. der *Bundesagentur für Arbeit* (BA).

gebnis von Streik bzw. Aussperrung (Spode, 1992, S. 307). Wie in der Weimarer Republik konnten Gewerkschaften Streikaktivitäten selbst an das Bundesamt für Arbeit melden, doch machten sie davon ebenso wenig Gebrauch wie in der Vorkriegszeit (Kalbitz, 1973, S. 168). Ihre dominierende Haltung gegenüber dem Streik hat Müller-Jentsch (1997, S. 212) in dem treffenden Bild vom „Schwert an der Wand“ zusammengefasst. In den seit 2004 gültigen Bestimmungen zur Meldepflicht von Streiks und Aussperrungen werden die Gewerkschaften dann nicht mehr erwähnt. Die Streikerfassung war inzwischen nur noch ein wenig beachtetes Nebenprodukt der BA-Statistik.

Auch in der Wissenschaft nahm ab Mitte der 1980er Jahre das Interesse am Streik und den damit zusammenhängenden Zahlen deutlich ab. Dies ändert sich erst, als ab Mitte der 2000er Jahre mit der Zunahme spektakulärer Arbeitskämpfe im Dienstleistungsbereich (Dribbusch, 2017) das „Schwert“ wieder häufiger von der Wand genommen wurde.

Wandelnde Interessen

Amtliche Statistiken haben „seit jeher die Funktion Herrschaftswissen zu vermitteln“ Volkmann (1978, S. 118). Die Ende des 19. Jahrhunderts eingeführten Streikstatistiken dienten nicht nur in Deutschland wesentlich dazu, ein neues potentiell als systemgefährdend erachtetes Phänomen zu erfassen und zu kontrollieren. Dieses Motiv trat nach dem 1. Weltkrieg parallel zur Institutionalisierung der industriellen Beziehungen in den Hintergrund. Ein 1926 erschienener Bericht des nach dem ersten Weltkrieg geschaffenen International Labour Office (ILO) fasst diesen Wandel in der Motivlage wie folgt zusammen: „The first statistics of disputes which were compiled during the latter part of the nineteenth century thus had to some extent the character of criminal statistics. [...] Today they deal principally with the economic aspects of the disputes, and endeavour to present an index of changing industrial conditions.“ (ILO, 1926a, S. 5–6).

Dieser Wandel wurde auch in der deutschen Streikstatistik vollzogen und prägte auch die Wiederaufnahme der Streikstatistik in der Bundesrepublik Deutschland. 1984 wies die Bundesanstalt für Arbeit auf einen weiteren Aspekt der Arbeitskampfstatistik hin: „Die Ergebnisse der Statistik über Arbeitskämpfe sind ein Indikator für den sozialen Frieden.“ (Bundesanstalt für Arbeit, 1984). Dieser Aspekt gewinnt für die Bewertung der Streikdaten in dem Maße an Bedeutung, in dem das Arbeitskampfvolumen ab Mitte der 1990er Jahre zu einer Benchmark im internationalen Standortwettbewerb wird. So schreibt beispielsweise Lesch (2017) in der Einleitung zum *Internationalen Arbeitskampfvergleich* des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft: „In einer globalisierten Wirtschaft bedrohen Streiks die Lieferpünktlichkeit und damit auch Kunden. [...] Der Soziale Friede ist deshalb ein wichtiger Standortfaktor.“ Indem die amtliche Streikstatistik seit langem ein Arbeitskampfvolumen ausweist, das der Bundesrepublik im internationalen Vergleich einen der unteren Plätze in der europäischen Streiktabelle beschwert, hat sie vermutlich auch für die jeweiligen Bundesregierungen eine wesentliche Funktion erfüllt.

Volkmann (1978, S. 118) wertete die nach 1949 weiter abnehmenden Informationsdichte der amtlichen Streikstatistik als Anzeichen dafür, dass der Arbeitskampf in der Bundesrepublik „jede prinzipiell oder quantitativ bedrohliche, d.h. die Systemstruktur oder die Effizienz der Wirtschaft tangierende Dimension verloren“ habe. Dieser Auffassung kann nur zum Teil gefolgt werden. Es stimmt, dass keine der Bundesregierungen nach 1949

ernsthaft einen Umsturz fürchten musste. Indifferent gegenüber dem Streik blieben sie deshalb nicht. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten wurden Streiks durchaus eine die „Effizienz der Wirtschaft tangierende Dimension“ zugesprochen. So griff die damals von Union und FDP geführte Bundesregierung im Gefolge des Arbeitskamps um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 gesetzgeberisch zu Gunsten der Unternehmen in die Arbeitskampsparität ein (Kocher, Kädtler, Voskamp, & Krüger, 2017, S. 18–19). Gesamtwirtschaftliche Erwägungen finden sich auch in der Begründung der Großen Koalition für das 2015 verabschiedete Gesetz zur Tarifeinheit (Deutscher Bundestag, 2015). Das grundsätzliche staatliche Interesse an der Streikstatistik wurde deshalb auch nie aufgegeben. Bereits 1976 lehnte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen Vorschlag der BA ab, auf die Erfassung „kurzfristiger Streikfälle“ zu verzichten (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1976). Das Ministerium verwies auf bereits bestehende Kritik an der Streikstatistik und fürchtete „es würden keine Informationen mehr bereitgestellt werden, wenn es aus irgendwelchen Unzufriedenheiten zu Warnstreiks in weiten Bereichen der Wirtschaft käme.“

4. Die amtliche Streikstatistik der Bundesrepublik Deutschland

Basis der Streikstatistik der Bundesagentur für Arbeit ist eine gesetzliche, bußgeldbewehrte Meldepflicht der Arbeitgeber (SGB III § 320). Diese findet ihre Begründung in der Neutralitätspflicht der Arbeitsagenturen, die keine Arbeitssuchenden gegen deren Willen in einen bestreikten oder aussperrenden Betrieb vermitteln dürfen und deshalb von Arbeitskämpfen Kenntnis erhalten müssen. Die Meldepflicht umfasst den Zeitpunkt von Beginn und Ende des Streiks oder der Aussperrung, wenn keine vollen Tage gestreikt oder ausgesperrt wurde, auch unter Angabe der jeweiligen Uhrzeit. Daneben muss in das Meldeformular am Beginn des Streiks oder der Aussperrung die Zahl der „beteiligten Arbeitnehmer/innen“ sowie bei Beendigung die „durchschnittliche Zahl der beteiligten Arbeitnehmer/innen“ eingetragen werden. Hinzu kommt die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit im Betrieb. Die Anzahl der „ausgefallenen Arbeitstage“ (bis 2014 „verlorene Arbeitstage“) ist ein rechnerischer Wert, den die BA aus den vorgenannten Angaben ermittelt. Veröffentlicht werden die Daten der Bundesagentur regelmäßig in Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA) sowie im Internet (siehe Bundesagentur für Arbeit, 2015).

Charakteristisch für die Datenermittlung der BA ist, „daß die Qualität der amtlichen Statistik vom Meldeverhalten der Betriebe abhängt“ (Bundesanstalt für Arbeit, 1984). Eine systematische Streikbeobachtung seitens der BA ist nicht vorgesehen. Die Qualität der Arbeitgeberangaben wird von der BA prinzipiell nicht überprüft. Alle Daten werden grundsätzlich nur aggregiert und anonymisiert veröffentlicht. Eine externe Überprüfung der von der Arbeitgeberseite gelieferten Daten ist deshalb nur eingeschränkt möglich.

Die Zahl der einzelnen Streiks respektive Arbeitskämpfe wird seitens der BA nicht erfasst, dafür aber die Anzahl der „betroffenen Betriebe“. In die Statistik fließen nur solche Arbeitskämpfe ein, bei denen „je Betrieb mindestens 10 Arbeitnehmer beteiligt waren und die mindestens einen Tag dauerten oder durch die ein Verlust von mehr als 100 Arbeitstagen je Betrieb, bezogen auf alle an der Arbeitseinstellung beteiligten bzw. betroffenen Arbeitnehmer entstanden ist“ (Bundesanstalt für Arbeit, 1982). Die aggregierten Daten der

nicht in die Statistik aufgenommenen „Bagatellstreiks“ werden seit 2008 als Anhang zur amtlichen Statistik veröffentlicht, wodurch der Umfang der durch die Schwellenwerte bewirkten Untererfassung nachvollziehbar ist.

Die Zahl der von der BA angegebenen Zahl der „beteiligten Arbeitnehmer“ ist tendenziell niedriger als die aller Streikenden, da in den Einzelmeldungen nach der durchschnittlichen und nicht nach der höchsten Zahl der Streikenden bzw. Ausgesperrten gefragt wird. Dieser Effekt kommt allerdings nur bei längeren Arbeitsniederlegungen mit schwankender Beteiligung zum Tragen.

Wichtiger erscheint, dass bei langen Arbeitskämpfen, in denen nicht kontinuierlich gestreikt wird, Streikende mehrfach gezählt werden, wenn sie innerhalb eines Arbeitskampfes wiederholt zu voneinander getrennten Zeitpunkten die Arbeit niederlegen und hierüber jeweils eigene Meldungen vorliegen. Die Zahl der „beteiligten Arbeitnehmer“ übersteigt dadurch systematisch die der einzelnen Beschäftigten, die ein oder mehrmals im Laufe eines Jahres die Arbeit niedergelegt haben.

Stärken der amtlichen Statistik

Das Alleinstellungsmerkmal der amtlichen Statistik ist, dass sie über die *Betriebsnummern* eine genaue Branchen- und Regionszuordnung der Daten ermöglicht. So können Auswertungen nach Teilbranchen vorgenommen werden, die den jeweils gültigen Klassifizierungen der Wirtschaftszweige entsprechen, sowie regionale Entwicklungen auf Bundesländerebene beobachtet werden.

Probleme der amtlichen Statistik

Hauptproblem der offiziellen Arbeitskampfstatistik ist seit langem, dass sie nicht alle Arbeitskämpfe umfasst. Zum einen fallen wegen der Abschneidegrenzen Arbeitsniederlegungen aus der Statistik heraus. Das weit größere Problem sind jedoch erhebliche Lücken bei der Meldung von Arbeitskämpfen. Diese sind der Bundesagentur durchaus bewusst, wie sich daran zeigt, dass in einer internen Anweisung von 2007 explizit darauf hingewiesen wird, dass die örtlichen Agenturen bei Kenntnis über nicht angezeigte Streiks oder Aussperungen die betroffenen Arbeitgeber auf ihre Meldepflichten hinweisen sollten (Bundesagentur für Arbeit, 2007). Bußgelder werden jedoch extrem selten verhängt. Eine Statistik darüber gibt es nicht. Spode berichtet, dass Mitarbeiter der BA als Grund für die Zurückhaltung bei der Verhängung von Bußgeldern angaben, dass sie zur Erfüllung ihrer Vermittlungsaufgabe auf die Kooperation der Betriebe angewiesen seien (1992, 331 Anm. 18).⁵ Besonders auffallend ihre Meldepflicht verletzt hatte 2015 die *Deutsche Post DHL*. Von ihr wurden mehr als 170 Arbeitsniederlegungen nicht angezeigt. In einem außergewöhnlichen Schritt verhängte die BA nicht nur ein Bußgeld, sondern machte den Fall auf parlamentarische Nachfrage hin auch öffentlich (Borstel, 2015).

Bisher gab es für die Bundesrepublik zwei Versuche, einer Korrektur der amtlichen Statistik. Der grundlegenden Arbeit von Kalbitz (1972a; 1972b) folgte die bisher detaillierteste Untersuchung durch eine Forschergruppe um Spode (1992), die auf einer systemati-

5 Auch der Autor erhielt 2014 auf Nachfrage bei einem Sachbearbeiter der BA eine ähnliche mündliche Auskunft.

schen Auswertung von Unterlagen der Landesarbeitsämter, der Gewerkschaften sowie von Presseberichten basiert und den Zeitraum bis 1980 abdeckt. Ein Datenabgleich zeigte erhebliche Lücken in der amtlichen Statistik auf (Spode, 1992, S. 406–407).

Meldelücken ab Mitte der 2000er Jahre

Für die Jahre nach 1980 liegt eine mit der Arbeit von Spode vergleichbare Untersuchung nicht vor. Erste Stichproben des WSI Mitte der 2000er Jahre zeigten jedoch, dass die Untererfassung der amtlichen Statistik nicht nur fortbestand, sondern sich in Bezug auf die Streikbeteiligten sogar erheblich verschärft hatte (Dribbusch, 2006; 2008).

So zogen sich die Streiks der Kommunalbeschäftigten im Arbeitskampf um die von den öffentlichen Arbeitgebern angestrebte Verlängerung der Wochenarbeitszeit im Jahr 2006 in Baden-Württemberg über insgesamt neun Wochen hin. Nach Gewerkschaftsangaben beteiligten sich an diesen Streiks in Baden-Württemberg 13.000 ver.di-Mitglieder (ver.di-Landesbezirk Baden-Württemberg, 2006). Auf diese entfielen während der neun Wochen insgesamt 200.000 individuelle Streiktage. Nicht berücksichtigt sind dabei kleinere Gruppen von Streikenden anderer Gewerkschaften sowie eine unbekannte Zahl von Beschäftigten, die sich auch ohne Gewerkschaftsmitglied zu sein, zumindest zeitweise den Arbeitskämpfen anschlossen. In der amtlichen Streikstatistik des Jahres 2006 wurden aber für Baden-Württemberg im gesamten öffentlichen Dienst einschließlich des öffentlichen Gesundheitswesens lediglich 6.700 Streikende und 55.000 „verlorene Arbeitstage“ registriert, obwohl sich zum gleichen Zeitpunkt auch die im Marburger Bund organisierten Ärztinnen und Ärzte wochenlang im Arbeitskampf für einen eigenständigen Tarifvertrag befanden.

2011 streikten in Rheinland-Pfalz rund 590 Beschäftigte des Frankenthaler Metallbetriebs Koenig & Bauer (KBA) über mehr als vier Wochen. Die IG Metall zahlte für 16.000 Streiktage Unterstützung. In der BA-Statistik tauchen 2011 für Rheinland-Pfalz aber lediglich 12 Ausfalltage im öffentlichen Dienst auf. Offensichtlich bekam die örtliche Arbeitsagentur keine Meldung, fragte aber auch nicht beim Unternehmen nach. In Mecklenburg-Vorpommern registrierte die amtliche Statistik zwischen 2008 und 2011 gleich gar nichts, obgleich es mehrere, in den Medien erwähnte Arbeitsniederlungen gab.

2015 registrierte die BA in der gesamten Metallindustrie 194 von Streiks „betroffene Betriebe“. Gestreikt hatten laut BA rund 125.000 Beschäftigte, weitere 86.000 Metaller/innen beteiligten sich in 837 Betrieben an „Bagatellstreiks“ und flossen nicht in die Statistik ein. Die IG Metall meldete für das gleiche Jahr eine Beteiligung von 836.000 Arbeitnehmer/innen sowie mehr als 4.100 bestreikte Betriebe, wobei sie ausdrücklich darauf hinweist, dass Betriebe, die zweimal gestreikt haben, auch doppelt gezählt wurden. Gesamtmetall wiederum wies in der von ihr veröffentlichten Statistik zu den Warnstreiks im gleichen Jahr 1.737 beteiligte Betriebe und 354.000 beteiligte Arbeitnehmer/innen aus (Gesamtmetall, 2017, S. 28). Im Ergebnis weist die amtliche Statistik (incl. Bagatellstreiks) im Vergleich zur IG Metall eine Lücke von rund 3.000 Betrieben und rund 600.000 Beteiligten aus, dies erscheint beträchtlich und kaum durch Mehrfachzählungen erklärbar. Besonders erstaunlich ist, dass selbst der Arbeitgeberverband fast 700 Betriebe mehr als „beteiligt“ ausweist, als seitens seiner Unternehmen der BA gemeldet wurden, bei den beteiligten Arbeitnehmer/innen beträgt die Lücke rund 143.000.

Ein neuer Anlauf

Als ab Mitte der 2000er Jahre, nicht zuletzt auch durch verschiedene Veröffentlichungen aus dem WSI die Meldelücken der BA-Statistik wieder stärker thematisiert wurden, wuchsen unter den zuständigen Fachkräften der Agentur Zweifel an der Sinnhaftigkeit der eigenen Arbeit.⁶ Die Frage kam auf, wie sinnvoll es sei, eine *amtliche Statistik* zu führen, die auf Grund manifester Meldelücken keine zufriedenstellenden Ergebnisse lieferte. Insbesondere bei Warnstreiks stellte sich die Frage, ob eine vollständige Erfassung überhaupt leistbar sei. Vor allem kürzere Streiks würden weder angezeigt, noch werde deren Meldung eingefordert, da sie keine Relevanz für die Sicherung der Arbeitskampfneutralität der BA hätten.⁷ Zusätzlich wurde darauf hingewiesen, dass als Folge aufeinanderfolgender Umstrukturierungen der BA sowohl Personal als auch Fachwissen in Bezug auf die Streikerfassung verloren gegangen seien. Zwischenzeitlich gab es deshalb sogar Überlegungen, die Statistik ganz einzustellen, die sich jedoch nicht durchsetzen konnte, da das Arbeitsministerium auf dem Erhalt der Statistik bestand. Ab 2014 unternahm die BA deshalb einen neuen Anlauf, ihre Datengrundlage zu verbessern. So wurde in der Kommunikation nach außen verstärkt auf die Meldepflichten hingewiesen, aber auch innerhalb der BA der Statistik eine größere Aufmerksamkeit gewidmet. Seit 2015 weist die BA auch selbst darauf hin, dass ihre Statistik vermutlich nicht alle Ereignisse erfasst.⁸

Als weiteren Schritt zu einer Verbesserung ihrer Statistik wurde 2017 seitens der Statistik der BA mit *Gesamtmetall* ein Formular für Sammelmeldungen abgestimmt, das online zur Verfügung gestellt wird und optional auch von anderen Wirtschaftsverbänden genutzt werden kann (Bundesagentur für Arbeit, 2018). Hier wird tabellarisch für jeden betroffenen Betrieb neben der Zahl der Streikteilnehmer/innen bzw. Ausgesperrten auch die „Gesamtsumme der ausgefallenen Arbeitsstunden“ eingetragen, so dass in diesem Fall eine Berechnung der Ausfallzeit durch die BA entfällt. Die Sammelmeldungen kommen erstmals 2018 zur Anwendung. Die Hoffnung der BA ist, über die stärkere Einbindung der Arbeitgeberverbände in die Erhebung der Basisdaten die Meldelücken zu verringern.

6 Dieser Abschnitt stützt sich auf mehrere meist informelle Gespräche des Autors mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Statistik der Bundesagentur seit 2008.

7 Die BA formuliert es so: „Die nach § 320 Abs. 5 SGB III abzugebenden Anzeigen sollen den Agenturen für Arbeit ermöglichen, die Neutralität der Arbeitsvermittlung nach § 36 Abs. 3 SGB III einzuhalten. Insoweit sind die Anzeigen Hilfsmittel für die Arbeitsvermittlung vor allem bei länger andauernden oder längerfristig angekündigten Streiks oder Aussperrungen. Dies führt dazu, dass vor allem bei kürzeren Arbeitsk Kampfmaßnahmen (auch jenseits der beschriebenen Bagatellgrenze) häufig keine Anzeigen durch die Arbeitgeber erfolgen und auch keine nachträgliche Meldung eingefordert wird, denn verwaltungsmäßige positive oder geforderte Effekte können sich dadurch nicht mehr ergeben, außer die Sicherstellung einer vollständigen Statistik“ (Bundesagentur, 2015).

8 In den „Hinweisen“ zu ihrer Streikstatistik 2015 schreibt die BA: „Verschiedene Beiträge in der Öffentlichkeit haben in den vergangenen Jahren aufgezeigt, dass die in der Streikstatistik der BA ausgewiesenen Zahlen über betroffene Personen, Betriebe und ausgefallene Arbeitstage untererfasst sind. Grundlage der Berichte sind vor allem die Analysen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Nach dessen Analysen und Schätzungen, die auf Gewerkschaftsangaben und Auswertungen von Presseberichten basieren, könnte die tatsächliche Gesamtzahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage um das bis zu 4-fache über den gemeldeten Werten liegen“ (Bundesagentur für Arbeit, 2015).

5. Die WSI-Schätzung

Als Reaktion auf die festgestellten Lücken der amtlichen Statistik begann das WSI ab 2008 mit der Erstellung einer alternativen, vor allem auf der Auswertung gewerkschaftlicher Quellen basierenden Statistik. Da hierfür nur begrenzte personelle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung standen, war an eine dem Forschungsprojekt von Spode et al. (1992) ähnliche retrospektive Totalerfassung von Streikaktivitäten ab 1980 nicht zu denken. Die WSI-Statistik beginnt deshalb erst mit dem Jahr 2004, da für frühere Jahre zu wenig belastbare Daten zur Verfügung standen. Im Bewusstsein, dass es unmöglich sein würde, sämtliche Arbeitsniederlegungen akkurat zu erfassen, wurde die WSI-Datenreihe zum Arbeitskampfgeschehen von vornherein als eine *informierte Schätzung* angegangen und gekennzeichnet. Die erste jährliche Auswertung wurde 2009 veröffentlicht.

Was erfasst das WSI?

Das WSI versteht unter *Streik* analog der Definition der ILO jede befristete, kollektive Arbeitsniederlegung unabhängig von Anlass, Dauer oder Anzahl der Beteiligten. Unter *Arbeitskampf* versteht das WSI jede kollektive Auseinandersetzung zwischen Beschäftigten und Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbänden, in deren Verlauf es mindestens eine Arbeitsniederlegung/Streik gab. Dabei beschränkt sich die WSI-Schätzung im Grundsatz auf die Erfassung und Auswertung tariflicher Arbeitskämpfe. Nur in Ausnahmefällen werden außerhalb von Tarifrunden stattfindende, betriebliche Arbeitsniederlegungen einbezogen.

Die wichtigsten vom WSI erhobenen Kennziffern sind die Ermittlung der jährlichen Zahl der Streikteilnehmer/innen sowie die Anzahl der ausgefallenen Arbeitstage. Um die Entwicklung der Konflikthäufigkeit einordnen zu können, ist die Arbeitskampfbilanz des WSI seit 2015 um eine bis in das Jahr 2006 zurückreichende Schätzung der Anzahl der jährlich stattgefundenen Arbeitskämpfe ergänzt worden. Anders als die amtliche Statistik erfasst das WSI dagegen nicht die Anzahl der betroffenen Betriebe, da hier ohne den Rückgriff auf Arbeitgeberdaten kaum ein belastbares Ergebnis zu erzielen ist.

Die Quellenlage

Während die BA-Statistik sich ausschließlich auf Arbeitgeberdaten stützt, beruht die WSI-Schätzung zu großen Teilen auf Gewerkschaftsangaben. Wichtigste Quelle der WSI-Schätzung sind von den Gewerkschaften veröffentlichte oder dem WSI zur Verfügung gestellte Daten zum Arbeitskampfgeschehen. Ergänzend werden in begrenztem Umfang Presse und Online-Medien ausgewertet; eine bundesweite Auswertung der gedruckten Lokalpresse findet jedoch nicht statt.

Den mit Abstand besten Zugang hat das WSI zu den Statistiken der DGB-Gewerkschaften. Für nicht zum DGB gehörende Gewerkschaften sind Streikinformationen zumeist nur über ihre Pressemeldungen oder Medienrecherchen zugänglich.

Die Datenlage ist bei den einzelnen DGB-Gewerkschaften sehr unterschiedlich. Streiks, bei denen Streikgeld gezahlt wird, werden allein schon aus Gründen der internen Buchführung meist recht genau erfasst. Dies schließt bei ver.di alle Warnstreiks mit mindestens vierstündiger Dauer ein.

Warnstreiks, bei denen kein Streikgeld bezahlt wird, werden dagegen mit Ausnahme der NGG meist sehr viel weniger präzise dokumentiert. Die IG Metall erfasst grundsätzlich nur Warnstreiks im Zusammenhang mit Flächentarifauseinandersetzungen, dies allerdings tagesgenau nach Anzahl bestreikten Betriebe sowie Streikteilnehmer/innen. Werden im Verlauf einer Tarifrunde einzelne Betriebe mehrfach bestreikt, so werden sie, worauf die IG Metall ausdrücklich hinweist, entsprechend wiederholt gezählt.

Das Problem fast aller aggregierten Warnstreikstatistiken ist, dass sie nicht selten auf Angaben lokaler Gliederungen basieren. Diese greifen wiederum auf betriebliche Angaben zurück, die zum Teil „großzügige Beteiligungsangaben“ (Spode, 1992, S. 312) enthalten. In den Gewerkschaften wird intern eingeräumt, dass Streikbeteiligungen im Sinne von Erfolgsmeldungen gerne nach oben aufgerundet werden. Die Dauer von Warnstreiks wird nur ausnahmsweise systematisch erhoben.

Generell gilt: Streikzahlen sind für alle Gewerkschaften hochsensible Daten. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Anzahl der Streikgeldempfänger/innen und die bezahlten Streiktage, vor allem, wenn es sich um Firmen- und Haustarifauseinandersetzungen handelt. Entsprechend zurückhaltend ist nicht nur die Veröffentlichungspraxis, sondern auch die Bereitschaft solche Daten Externen zur Verfügung zu stellen. Von den nicht zum DGB gehörenden Gewerkschaften kann das WSI hier nachvollziehbarer Weise keine Detaildaten erwarten.

Aber auch seitens der DGB-Gewerkschaften werden disaggregierte Streikdaten nur unter der Maßgabe strikter Vertraulichkeit weitergegeben. Entsprechend veröffentlicht das WSI für einzelne Gewerkschaften und Arbeitskämpfe nur solche Daten, für die ausdrücklich eine Freigabe besteht, oder die aus öffentlich zugänglichen Quellen zitiert werden können. Alle anderen zur Verfügung gestellten Daten fließen anonym in die aggregierte Gesamtschätzung ein.

Die Schätzung von Arbeitskampfhäufigkeit, Streikteilnahme und Ausfalltagen

Lückenhafter als erwartet ist die Datenlage in Bezug auf die Anzahl der tatsächlich stattgefundenen Arbeitskämpfe. Während kleine Gewerkschaften hier meist relativ gut im Bilde sind, finden sich ausgerechnet bei den beiden größten Gewerkschaften recht umfangreiche Lücken. So hat ver.di zwar präzise Angaben über die Zahl der dem Vorstand vorgelegten Arbeitskämpfanträge, stellt aber nicht immer Daten zum Anteil der tatsächlich durchgeführten Streiks zur Verfügung (Dribbusch, 2017). Bei der IG Metall besteht das Problem, dass die Gewerkschaft lokale Streiks, bei denen kein Streikgeld bezahlt wird, nicht registriert. Die Schätzung der Anzahl der Arbeitskämpfe stützt sich deshalb seit 2015 wesentlich auf eigene Medienauswertungen mithilfe von Suchmaschinen sowie durch Sichtung gewerkschaftlicher Webseiten. Für die Jahre 2006 bis 2014 konnten für ver.di und IG Metall Gewerkschaften nur annähernde Schätzungen vorgenommen werden.

Die Schätzung der jährlichen *Streikbeteiligung* steht vor dem Problem, dass die von den Gewerkschaften zur Verfügung gestellten Daten, wie erwähnt, von recht unterschiedlicher Güte sind. Bei Streiks mit Streikgeldzahlung stellt sich die Frage, wie viele Beschäftigte mitgestreikt haben, ohne Gewerkschaftsmitglied zu sein. In Fällen, bei denen dies relevant ist, wie beispielsweise bei Streiks im Finanzsektor, ist das WSI auf die Einschätzung von Streikorganisator/innen angewiesen. Auf die begrenzte Belastbarkeit von pauschalen

Warnstreikangaben wurde bereits hingewiesen. Ein weiterer Aspekt ist analog zur amtlichen Statistik die Mehrfachzählung von Beschäftigten, die innerhalb eines Arbeitskampfes an zeitlich getrennten Streiks oder Warnstreiks teilnehmen. Dies ist vor allem bei großen Streikwellen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie relevant. Das WSI ist sich deshalb bewusst, dass seine auf Gewerkschaftsangaben basierende Schätzung die Streikbeteiligung vermutlich tendenziell überzeichnet.

Arbeitgeberdaten, mit deren Hilfe Korrekturen vorgenommen werden könnten, stehen meist nicht zur Verfügung. Von den Arbeitgeberverbänden veröffentlicht, soweit bekannt, lediglich Gesamtmetall summarische Angaben zu Dauer und Umfang von Warnstreiks (Gesamtmetall, 2017, S. 28). Angaben über die Genese ihrer Daten werden jedoch von Gesamtmetall nicht gemacht.⁹

Das Grundgerüst der Ermittlung der *Ausfalltage* bildet die dem WSI vorliegende Anzahl der bezahlten individuellen Streiktage. Gemeint sind damit die Tage, an denen ein Mitglied Streikgeld erhielt. Diese Daten sind insofern relativ hart, weil sie auf real erfolgten Zahlungsvorgängen beruhen, die von Gewerkschaften allein schon aus Gründen der sorgfältigen Buchführung sehr genau erhoben werden.

Schwieriger ist die Schätzung des Arbeitskampfvolumens bei Warnstreiks ohne Streikgeldzahlung. Nur in Ausnahmefällen liegen vor allem bei großen Warnstreikwellen detaillierte Betriebslisten vor, in denen Angaben zur Dauer der jeweiligen Arbeitsniederlegung gemacht werden. Meist muss die durchschnittliche Streikdauer mittels Nachfragen bei den an der Streikorganisation sowie durch Internetrecherchen annähernd bestimmt werden. Dabei tendiert das WSI stets zur konservativen Schätzung. Bei pauschalen Angaben zu Warnstreikenden oder bei Meldungen, bei den Überzeichnungen wahrscheinlich sind, zieht das WSI zur Berechnung der Ausfalltage analog dem Verfahren von Spode (1992, S. 312) zunächst zehn Prozent von der gemeldeten Gesamtzahl der Streikenden ab. Die so erhaltene Zwischensumme wird sodann mit der unterstellten durchschnittlichen Dauer der Warnstreiks multipliziert und die so erreichte Gesamtstundenzahl durch 8 geteilt. Das so erreichte rechnerische Volumen an Ausfalltagen der Warnstreiks bildet zusammen mit den bezahlten Streiktagen das jährliche Arbeitskampfvolumen.

Um Vergleiche über die Jahre hinweg zu ermöglichen, werden Arbeitskampfteilnahme und Arbeitskampfvolumen sodann in Bezug zur Anzahl der Beschäftigten gesetzt. Hierfür wird auf die Erwerbstätigenstatistik der VGR zurückgegriffen und der jeweilige Jahreswert für die Arbeitnehmer/innen im Inland verwendet.

Stärken der WSI-Schätzung

Die Stärke der WSI-Schätzung liegt darin, dass sie in einem erheblichen Umfang auf Originaldaten der DGB-Gewerkschaften zurückgreifen kann. Zusammen mit ergänzenden Medienauswertungen ist so ein in der Tendenz vollständigeres Bild des Streikgeschehens als beim *gegenwärtigen* Stand der amtlichen Statistik zu erwarten.

9 Die häufig erheblichen Differenzen zwischen den Warnstreikzahlen, die Gesamtmetall veröffentlicht, und denen der IG Metall könnten eventuell darauf beruhen, dass die Metallarbeitgeber alle Streikenden nur einmal zählen, während die IG Metall, wie erwähnt, bei Warnstreikwellen Mehrfachzählungen vornimmt.

Probleme der WSI-Schätzung

Eine Schwäche der WSI-Schätzung liegt darin, dass lediglich grobe Branchenauswertungen möglich sind. Die Daten der Gewerkschaften lassen sich in der Regel nicht trennscharf der amtlichen Wirtschaftszweigstatistik zuordnen. Auch regionale Auswertungen sind nur dann möglich, wenn sich die gewerkschaftlichen Daten direkt einzelnen Bundesländern zuordnen lassen. Bei länderübergreifenden Flächenstreiks ist dies mangels regionaler Differenzierung der zur Verfügung stehenden Daten nur begrenzt möglich. Nicht zuletzt stellen die WSI-Daten eine Schätzung dar, bei der Unschärfen in Kauf genommen werden müssen.

6. Weitere Datenquellen

Neben der amtlichen Streikstatistik und der Schätzung des WSI gibt es noch zwei weitere erwähnenswerte Quellen zur Einschätzung des Arbeitskampfgeschehens.

Der „Streikmonitor“

Gefördert von der Heinz-Jung-Stiftung (Frankfurt am Main) hat Anfang 2016 das Projekt *„Streikmonitor: Standardisierte Erhebung zur langfristigen Erfassung von Streikaktivitäten in Deutschland“* seine Arbeit aufgenommen. Es wird von Stefan Schmalz von der Universität Jena geleitet. Die Berichte erscheinen halbjährlich (Schneidemesser & Kilroy, 2016a).

„Ziel ist eine detaillierte empirische Erfassung aller Streikaktionen innerhalb eines Kalenderjahres, durch die der Wandel von Arbeitskämpfen besser herausgearbeitet werden kann. Hierdurch sollen vor allem kleinere Konflikte abgebildet und aktuelle Trends quantifizierbar gemacht werden.“ (Schneidemesser & Kilroy, 2016a, S. 165). Das Projekt versteht sich als Ergänzung der WSI-Schätzung und will sich vor allem darum bemühen, auch die regionale Verteilung von Streikaktivitäten zu analysieren, sowie die Entwicklung der Streikgegenstände zu beobachten. Anders als das WSI verwendet der Streikmonitor einen erweiterten Streikbegriff, der sich am angelsächsischen Begriff des *labor unrest* orientiert (siehe Silver, 2003). So sollen auch Formen des Arbeitskampfes jenseits der Arbeitsniederlegung erfasst werden. Die Erfassung der Fälle erfolgt über eine Kennwortsuche bei *Google News* in 700 deutschsprachigen überregionalen und regionalen Nachrichtenquellen.

Zwischen dem Streikmonitor und dem WSI findet seit 2017 ein Austausch statt, bei dem die erfassten Arbeitskämpfe miteinander abgeglichen werden. Auch der Streikmonitor machte die Erfahrung, dass eine tatsächliche Totalerfassung des Arbeitskampfgeschehens kaum möglich ist und dass gerade die Erfassung „verdeckter Formen“ des Arbeitskampfes schwierig ist. Grenzen der Internetrecherche ergeben sich nicht zuletzt in Bezug auf die Zahl der Teilnehmer/innen sowie der Dauer von Arbeitskampfmaßnahmen. Die bisher erschienenen Berichte des Streikmonitors greifen deshalb neben den vom Projekt erhobenen Daten auch auf die WSI-Schätzung zurück. Ergänzt wird die quantitative Betrachtung regelmäßig durch exemplarische Analysen einzelner Arbeitskämpfe (Schneidemesser & Kilroy, 2016b; Schneidemesser, Widon & Kilroy, 2017).

Die WSI-Betriebsrätebefragung

Seit 2014 wird in der bis 2018 jährlich als Panel-Befragung durchgeführten repräsentativen WSI-Betriebsrätebefragung die Frage gestellt: „Gab es in Ihrem Betrieb in den letzten 12 Monaten Arbeitsniederlegungen – gemeint sind auch spontane Protestversammlungen, Streiks oder Warnstreiks?“. Gefragt wird dabei, ob einmal, mehrmals oder nie die Arbeit niedergelegt wurde. Wird die Frage bejaht, wird zudem erhoben, ob die Arbeitsniederlegung im Zusammenhang mit einer Tarifrunde, wegen eines betrieblichen Problems, wegen geplanter Entlassungen oder aus einem anderen Grunde erfolgte. Seit 2016 wird auch danach gefragt, in welchem Monat die Arbeitsniederlegung stattfand.

Die Grenze der Betriebsrätebefragung liegt darin, dass sie sich, wie ihr Name bereits andeutet, allein auf Betriebe mit Betriebsräten (und mindestens 20 Beschäftigten) bezieht. Betriebe und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, die über Personalräte verfügen, sind nicht abgedeckt; die Untersuchung beschränkt sich auf die Privatwirtschaft.

Die Verbindung mit anderen Daten, wie Betriebsgröße und Branche aber auch zum Beispiel zur Mehrheitsgewerkschaft im Betrieb, dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie der Tarifbindung ermöglicht eine ganze Reihe interessanter Auswertungen. Diese können allein schon aus systematischen Gründen, eine quantitative Streikstatistik nicht ersetzen, erlauben aber ergänzende Einblicke in die Verbreitung von Arbeitskämpfmaßnahmen in Betrieben mit betrieblicher Mitbestimmung.

7. Bewertung

Der Vergleich zwischen amtlicher Statistik und WSI-Schätzung zeigt, dass letztere sowohl in Bezug auf die Ausfalltage als insbesondere auch bei den jährlichen Zahlen zu Streikenden und Ausgesperrten regelmäßig über denen der BA-Statistik liegt (Dribbusch, 2018), wobei die Abstände seit 2015 vor allem bei den Ausfalltagen kleiner zu werden scheinen – siehe Tabelle 1.

Tabelle 1: BA-Statistik und WSI-Schätzung, Ausfalltage und Beteiligte 2007–2017

	Arbeitskampfbedingte Ausfalltage		Streikende und Ausgesperrte	
	WSI-Schätzung	BA-Statistik	WSI-Schätzung	BA-Statistik
2007	745.000	286.368	550.000	106.483
2008	542.000	131.679	1.550.000	154.052
2009	398.000	66.927	320.000	28.318
2010	173.000	25.917	120.000	12.936
2011	304.000	69.896	182.000	11.282
2012	630.000	86.051	1.200.000	22.158
2013	551.000	149.584	1.003.000	66.900
2014	392.000	154.745	345.000	57.772
2015	2.002.000	1.092.121	1.133.000	229.604
2016	462.000	209.817	1.055.000	215.267
2017	238.000	129.017	131.000	61.239

Quellen: BA, WSI.

Dennoch bleibt eine auf einem verpflichtenden, betrieblichen Meldeverfahren beruhende amtliche Statistik aufgrund ihrer Differenzierungsmöglichkeiten und ihrer systematischen Kompatibilität mit Beschäftigungs- und Strukturdaten vom Grundsatz wünschenswert. Würden alle Betriebe regelmäßig und korrekt berichten, wären so relativ genaue Branchenanalysen des Arbeitskampfgeschehens möglich. Notwendig wäre hierfür aber neben einer Verbesserung der „Meldemoral“ der Betriebe eine umfassende Reform der Erfassung von Arbeitskämpfen. Denkbar wäre, dass die regionalen Agenturen der BA zusätzlich zur betrieblichen Meldepflicht ein eigenes Verfahren entwickeln, um das Arbeitskampfgeschehen eigenständig zu beobachten und ähnlich wie in anderen Ländern (Dribbusch & Vandaele, 2016b) von sich aus Meldungen einzufordern. Dies würde allerdings auch eine angemessene personelle Ausstattung der BA erfordern, was einen entsprechenden politischen Willen voraussetzen würde. Inwieweit dieser im zuständigen Ministerium vorhanden ist, wäre eine zu klärende Frage. Ein erster Schritt wäre, diesen Wunsch seitens der BA überhaupt zu äußern. Hier ist nicht zuletzt auch an die Vertreter/innen der Gewerkschaften im Verwaltungsrat der BA zu denken. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, seitens der BA die Zahlen von Arbeitgeberverbänden zumindest bei Sammelmeldungen mit freiwilligen Angaben von Gewerkschaften abzugleichen, um so eventuelle Lücken im Vorfeld besser klären zu können.

Solange dies alles nicht der Fall ist, wird die alternative Datenerfassung über die WSI-Schätzung eine hilfreiche Ergänzung bleiben. Bei allen inhärenten Schwächen der Schätzung ermöglicht sie eine quantitative Annäherung an das Arbeitskampfgeschehen in Deutschland, die insbesondere in Bezug auf das in Ausfalltagen gemessene Streikvolumen allem Dafürhalten nach der „Wirklichkeit“ näher kommt, als dies bisher der BA-Statistik möglich ist. Zu unterstreichen ist jedoch, dass auch die WSI-Schätzung der ständigen Verbesserung bedarf. Zu wünschen ist in diesem Zusammenhang nicht zuletzt, dass die Gewerkschaften noch stärker als bisher ein Eigeninteresse an präzisen Streikdaten entwickeln, das auch deren wissenschaftliche Verwertbarkeit mit berücksichtigt. Festzuhalten bleibt zweitens, dass auch die WSI-Sammlung nicht das komplette Streikgeschehen abbildet, da die große Masse der informellen Arbeitsniederlegungen im Zusammenhang mit betrieblichen Auseinandersetzungen in ihr keinen Niederschlag findet.

Streikdaten, darüber dürfte in der einschlägigen Wissenschaft Konsens bestehen, sind für die Analyse der industriellen Beziehungen unverzichtbar, auch wenn Zahlen nicht den Blick auf das tatsächliche Geschehen ersetzen. Mit Blick auf die Situation der Streikstatistik in Europa zeigt sich, dass deren inhärente Probleme sich auch andernorts stellen (Lyndon, 2007; Dribbusch & Vandaele, 2016a). Den Vorschlägen der 1926 bei der ILO versammelten Statistiker/innen nach einer Vereinheitlichung der nationalen Streikerfassung (ILO, 1926b), ist, so kann heute festgestellt werden, kein wirklicher Erfolg beschieden gewesen. Bedenklich ist, dass Eurostat 2009 die Veröffentlichung der europäischen Streikdaten beendet hat und in Italien und Griechenland die offizielle Streikstatistik sogar eingestellt wurde, ohne dass es bis dato alternative Datensammlungen gibt (Dribbusch & Vandaele, 2016). Im Hinblick darauf ist die Streikforschung in Deutschland in der glücklichen Lage, sogar auf mehr als eine Arbeitskampfstatistik zurückgreifen zu können.

Literatur

- ADGB (1924). Aus Wirtschaft und Statistik: Die wirtschaftlichen Arbeitskämpfe von 1919 bis 1923. Gewerkschafts-Zeitung: Organ des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, 34 (41), 390–392.
- Ancelovici, M. (2011). In search of lost radicalism: The hot autumn of 2010 and the transformation of labor contention in France. *French Politics, Culture & Society*, 29 (3), 121–140. doi: 10.3167/fpcs.2011.290308
- Best, J. (2001). *Damned lies and statistic: Untangling numbers from the media, politicians, and activists*. Berkeley: University of California Press.
- Borstel, S. v. (22. November 2015). Deutsche Post zeigte 178 Streiks nicht an. Die Welt. Abgerufen von www.welt.de/149109855
- Bundesagentur für Arbeit (2007). Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 05/2007. Kopie im Besitz des Autors.
- Bundesagentur für Arbeit (2015). Arbeitsmarkt in Zahlen. Streikstatistik. Berichtsjahr 2015. Abgerufen von <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Streik/Streik-Nav.html>
- Bundesagentur für Arbeit (2018). Weisung 201801001 vom 05.01.2018 – Arbeitskampf: Ruhen von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld und Streikanzeige. Abgerufen von https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Weisung201801001_ba016186.pdf
- Bundesanstalt für Arbeit (1982). Dienstblatt Runderlaß 254/82 vom 21. Dezember 1982. Kopie im Besitz des Autors.
- Bundesanstalt für Arbeit (1984). Übernahme der Arbeitskampfstatistik durch die Bundesanstalt für Arbeit seit 1983, ANBA 2/1984, 85–87.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1976). Schreiben vom 23. März 1976 Geschäftszeichen Ila1 – 21209, Kopie im Besitz des Autors.
- Carlier, A. (2008). Mesurer les grèves dans les entreprises: des données administratives aux données d'enquêtes. Document d'étude de la Dares No. 139.
- Conrad, M. (1923). Die Neuordnung der Streikstatistik. Reichsarbeitsblatt, nichtamtlicher Teil, 2, 36–38.
- Deutscher Bundestag (2015). Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit. Drucksache 18/4062, 20.02. 2015. Abgerufen von <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804062.pdf>
- Dribbusch, H. (2006). Arbeitskampf im Wandel: Zur Streikentwicklung seit 1990. *WSI-Mitteilungen*, 59 (7), 382–387.
- Dribbusch, H. (2008). Streiks in Deutschland – Rahmenbedingungen und Entwicklungen ab 1990. In *WSI (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 2008 (S. 55–85)*. Frankfurt/M.: Bund-Verlag.
- Dribbusch, H. (2017). Arbeitskämpfe in schwierigen Zeiten – zur Streikentwicklung im Dienstleistungssektor In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe: Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen (S. 301–303)*. VSA: Hamburg.
- Dribbusch, H. (2018). WSI-Arbeitskampfbilanz 2017. *WSI-Policy Brief Nr. 22*, März 2018. Abgerufen von https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_22_2018.pdf
- Dribbusch, H. & Vandaele, K. (2015, June). A lost cause? The trouble with comparing strike data in Europe. III Internationale Conference Strikes & Social Conflicts, Barcelona.
- Dribbusch, H. & Vandaele, K. (2016a). Comparing official strike data in Europe – dealing with varieties of strike recording. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22 (3), 413–418. doi: 10.1177/1024258916658812

- Dribbusch, H. & Vandaele, K. (2016b, March/April). Who's afraid of strikes? The shifting fortunes of strike recording in Belgium and Germany. 11th European Social Science History Conference, Valencia.
- Franzosi, R. (1989). One hundred years of strike statistics: methodological and theoretical issues in quantitative strike research. *Industrial and Labor Relations Review*, 42 (3), 348–362.
doi: 10.1177/001979398904200302
- Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands (1986). Die Streiks im Jahr 1895. *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands*, 35, 169–171.
- Gesamtmetall (2017). M+E Materialien: Die Tarifrunden in der Metall- und Elektro-Industrie seit 1990 (Tarifarchiv): Wichtige Informationen und Kennzahlen. Abgerufen von https://www.gesamtmetall.de/sites/default/files/downloads/broschuere_-_tarifentgelte_1990-2017.pdf
- Heiss, C. (1902). Die deutsche Streikstatistik [sic]. *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, 17, 150–168.
- Hulden, V. (2013). Three cheers for data! Interviews with Beverly Silver and Sjaak van der Velden. *Workers of the World*, 1 (2), 231–247.
- Hürtgen, R. (2001). „Keine hatte Ahnung von Demokratie, im Betrieb sowieso nicht.“: Vom kollektiven Widerstand zur Eingabe oder Warum die Belegschaften 1989 am Anfang eines Neubeginns standen. In B. Gehrke & R. Hürtgen (Hrsg.), *Der betriebliche Aufbruch im Herbst 1989: Die unbekannteste Seite der DDR-Revolution. Diskussion – Analysen – Dokument* (S. 183–204). Berlin: Bildungswerk Berlin der Heinrich Böll Stiftung.
- Hyman, R. (1972). *Strikes*. London: Fontana.
- ILO (1926a). *Methods of compiling statistics of industrial disputes*, Studies and Reports, Series N (Statistics) 9, Geneva, ILO.
- ILO (1926b). *The third international conference of labour statisticians*, Studies and Reports, Series N (Statistics) 12, Geneva, ILO.
- ILO (1993). *Resolution concerning statistics of strikes, lockouts and other action due to labour disputes*, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians. Abgerufen von <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/strikes.pdf>
- Kalbitz, R. (1972a). *Die Arbeitskämpfe in der BRD: Aussperrung und Streik 1948–1968* (nicht veröffentlichte Dissertation), Ruhr Universität Bochum, Bochum.
- Kalbitz, R. (1972b). *Die Streikstatistik in der Bundesrepublik*. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 8, 495–505. Abgerufen von <http://library.fes.de/gmh/jahresin.html>
- Kalbitz, R. (1973). *Die Entwicklung von Streiks und Aussperrungen in der BRD*. In O. Jacobi & W. Müller-Jentsch (Hrsg.), *Gewerkschaften und Klassenkampf: Kritisches Jahrbuch 1973* (S. 163–176). Berlin: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Klausner, E. (1925). *Die Stellung des Arbeitsnachweises im Koalitionskampf*. In W. Kaskel (Hrsg.), *Koalitionen und Koalitionskampfmittel* (S. 131–135). Berlin, Heidelberg: Springer.
doi: 10.1007/978-3-642-50709-0_18
- Kocher, E., Kädtler, J., Voskamp, U. & Krüger, L. (2017). *Noch verfassungsgemäß? Fernwirkungen bei Arbeitskämpfen in der Automobilindustrie und die Verfassungsmäßigkeit des § 160 Abs. 3 SGB III*. HSI-Schriftenreihe Band 19. Bund-Verlag: Frankfurt a. M.
- Lesch, H. (2017). *Internationaler Arbeitskampfvergleich, IW-Kurzberichte 71.2017*. Abgerufen von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/362204/IW-Kurzbericht_71_2017_Internationaler_Arbeitskampf.pdf
- Lyddon, D. (2007). *Strike statistics and the problems of international comparison*. In S.v.d. Velden, H. Dribbusch, D. Lyddon & K. Vandaele (Hrsg.), *Strikes around the world, 1968–2005: Case-studies of 15 countries* (S. 24–39). Amsterdam: aksant.

- Meyer, M. (1909). Zur Reform der Streikstatistik. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 37 (3), 204–218.
- Morsch, G. (1992). Streiks und Arbeitsniederlegungen im Deutschen Reich 1936 und 1937. In H. Spode, H. Volkmann, G. Morsch & R. Hudemann (Hrsg.), *Statistik der Arbeitskämpfe in Deutschland: Deutsches Reich 1936/37, Westzonen und Berlin 1945–1948, Bundesrepublik Deutschland 1949–1980* (S. 3–89). St. Katharinen: Scripta Mercaturae.
- Müller-Jentsch, W. (1997). *Soziologie der Industriellen Beziehungen: Eine Einführung* (2. Auflage). Frankfurt am Main/New York: Campus-Verlag.
- Piazza, J. A. (2005). Globalizing quiescence: globalization, union density and strikes in 15 industrialized countries. *Economic and Industrial Democracy*, 26 (2), 289–314.
doi: 10.1177/0143831X05051518
- Schneidmesser, L. & Kilroy, J. (2016a). Der Streikmonitor. *Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, 27 (106), 160–170.
- Schneidmesser, L. & Kilroy, J. (2016b). Streikmonitor: Die Arbeitskonflikte im ersten Halbjahr 2016. *Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, 27 (108), 145–158.
- Schneidmesser, L., Widon J. & Kilroy, J. (2017). Streikmonitor: Arbeitskonflikte im Jahr 2016. *Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, 28 (110), 129–143.
- Shalev, M. (1978). Lies, Damned Lies and Strike Statistics: the Measurement of Trends in Industrial Conflict. In C. Crouch & A. Pizzorno (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968: Volume 1: National Studies*. Palgrave Macmillan (S. 1–19). London: Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1007/978-1-349-03022-4_1
- Silver, B. J. (2003). *Forces of labor: Workers movements and globalization since 1870*. New York: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511615702
- Spode, H. (1992). Arbeitskämpfe in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1980. In H. Spode, H. Volkmann, G. Morsch & R. Hudemann (Hrsg.), *Statistik der Arbeitskämpfe in Deutschland: Deutsches Reich 1936/37, Westzonen und Berlin 1945–1948, Bundesrepublik Deutschland 1949–1980* (S. 299–548). St. Katharinen: Scriptae Mercaturae.
- Spode, H., Volkmann, H., Morsch, G. & Hudemann, R. (Hrsg.). (1992). *Statistik der Arbeitskämpfe in Deutschland: Deutsches Reich 1936/37, Westzonen und Berlin 1945–1948, Bundesrepublik Deutschland 1949–1980*. St. Katharinen: Scriptae Mercaturae.
- Tenfelde, K. & Volkmann, H. (Hrsg.). (1981). *Streik: Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung*. München: Beck.
- Tilly, C. (1995). Contentious repertoires in Great Britain, 1758–1834. In M. Traugott (Hrsg.), *Repertoires and Cycles of Collective Action* (S. 15–32). Durham and London: Duke University Press.
- Velden, S. v. d. (2003). Strikes in global labor history: The Dutch case. *Review (Fernand Braudel Center)*, 26 (4), 381–405.
- Velden, S. van der, Dribbusch, H., Lyddon, D. & Vandaele, K. (Hrsg.). (2007). *Strikes around the world 1968–2005: Case-studies of 15 countries*. Amsterdam: Aksant.
- ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg (Hrsg.). (2006). *Unser Streik 2006: Streikdokumentation Landesbezirk Baden-Württemberg*. Stuttgart.
- Volkmann, H. (1978). Modernisierung des Arbeitskampfes? Zum Formwandel von Streik und Aussperrung in Deutschland 1864–1975. In H. Kaelble, H. Matzerath, H.-J. Rupieper, P. Steinbach & H. Volkmann (Hrsg.), *Probleme der Modernisierung in Deutschland* (S. 110–170). Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Benjamin Buschmann, Debora Gärtner, Veronika Grimm,
Christopher Osiander, Gesine Stephan**

Wann würden Frauen für Tarifkommissionen kandidieren? Befunde aus einem faktoriellen Survey**

Zusammenfassung

Verhandlungsergebnisse hängen unter anderem davon ab, ob Gruppen in Verhandlungen vertreten sind. Dies legt nahe, dass sich die geschlechtsspezifische Lohnlücke unter anderem durch eine stärkere Beteiligung von Frauen an Tarifkommissionen abbauen ließe. Mit Hilfe eines faktoriellen Surveys untersucht dieser Beitrag, wie wahrscheinlich es ist, dass Beschäftigte unter verschiedenen Umständen für eine Gehaltsverhandlungskommission kandidieren würden und welche Einflussmöglichkeiten sie im Fall einer Wahl für sich sehen würden. Frauen geben insgesamt deutlich seltener als Männer an, dass sie für eine Position in der Verhandlungskommission kandidieren würden. Ebenso erwarten sie im Mittel signifikant seltener, in den Verhandlungen etwas bewirken zu können. Dieser Geschlechterunterschied lässt sich durch persönliche und arbeitsplatzbezogene Merkmale der Befragten „erklären“, die aber teilweise wiederum selbst Ergebnis geschlechtsspezifischen Verhaltens sein dürften. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass vor allem Regelungen, die eine Anrechenbarkeit von Gremiensitzungen auf die Arbeitszeit festschreiben, dazu geeignet sein können, die Bereitschaft zur Mitarbeit zu erhöhen.

Schlüsselwörter: Lohnverhandlungen, geschlechtsspezifisches Verhalten, faktorieller Survey

* Korrespondenzadresse: Prof. Dr. Gesine Stephan, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Regensburger Str. 104, 90478 Nürnberg. E-Mail: Gesine.Stephan@iab.de

Benjamin Buschmann, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftstheorie, Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg. E-Mail: Benjamin.Buschmann@fau.de
Debora Gärtner, Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Brachvogelstraße 1, 10961 Berlin. E-Mail: Deboragaertner@gmx.net
Prof. Dr. Veronika Grimm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftstheorie, Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg. E-Mail: Veronika.Grimm@fau.de
Dr. Christopher Osiander, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Regensburger Str. 104, 90478 Nürnberg. E-Mail: Christopher.Osiander@iab.de

** Artikel eingegangen: 24.7.2016, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 18.4.18

When would women put themselves up for election on wage negotiation commissions? Evidence from a factorial survey

Abstract

Among other things, negotiation results depend on which groups are represented in negotiations. This suggests that a stronger participation of women in collective bargaining commissions could contribute to reducing the gender pay gap. Using a factorial survey, this article examines the likelihood of employees running for wage negotiation commissions under different circumstances, and what influence they expect to have in the case of successfully being elected. Compared to their male counterparts, women are significantly less likely to indicate that they would run for a position on bargaining commissions. Likewise, they expect on average to have significantly less impact on negotiation results. This gender difference can be "explained" by the personal and job-related characteristics of respondents, which are, however, likely to partly result from gender specific behavior. Overall, the results suggest that regulations that ensure committee meetings occur during working hours could increase the willingness of women to participate on wage negotiation commissions.

Keywords: Wage negotiations, gender specific behavior, factorial survey (JEL: J51, J16)

Danksagungen: Dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) danken wir für die finanzielle Förderung des Forschungsvorhabens „Experimentelle Studien zur Auswirkung von kollektiven Lohnverhandlungen auf den Gender Wage Gap“. Thomas Fischer und Katharina Greszczuk aus dem Referat „Faire Einkommensperspektiven“ des BMFSFJ danken wir zudem für ihre Unterstützung des Forschungsvorhabens. Bei Professorin Dr. Anja Göritz (Universität Freiburg) und dem WiSo-Panel bedanken wir uns für die Kooperation und die Unterstützung bei der Datenerhebung. Sven Uthmann danken wir für die kollegiale Unterstützung bei der Vignettenprogrammierung in Questback. Zwei anonymen Gutachtern und Wenzel Matiaske, dem zuständigen Herausgeber, sind wir für hilfreiche Hinweise dankbar.

1. Einleitung

Die Brutto-Lohnlücke zwischen den Stundenlöhnen von Männern und Frauen in Deutschland liegt seit vielen Jahren im Bereich von 21 bis 22 Prozent (Destatis, 2017). Sie fällt im tarifgebundenen Bereich der Wirtschaft geringer aus als im Bereich ohne Tarifverträge, dennoch verbleibt aber auch im Tarifbereich ein unerklärter Rest (Grimm, Lang & Stephan, 2016). Die Lücke kann auf vielfältige Einflüsse zurückgeführt werden. So spielt es eine Rolle, dass Frauen in anderen Wirtschaftszweigen und Berufen arbeiten als Männer (z.B. Hausmann & Kleinert, 2014; Achatz, Beblo & Wolf, 2010), in Führungspositionen unterrepräsentiert sind (Kaup, 2015; Kohaut & Möller, 2013; Holst & Schimeta, 2013; Holst & Kirsch, 2014), sie ihre Erwerbstätigkeit häufiger und länger aufgrund von familiären Verpflichtungen unterbrechen als Männer (Beblo & Wolf, 2003; Beblo, Bender & Wolf, 2009; Boll, 2010) oder häufiger in Teilzeit arbeiten (Wanger, 2015). Die um derartige beobachtbare Merkmale bereinigte Lohnlücke beträgt je nach Datengrundlage und Untersuchung

zwischen zwei und acht Prozent (Joachimiak, 2013; Boll & Lepin, 2015; Hammermann & Schmidt, 2015; Schmidt, 2016).

Allerdings könnten auch die in statistischen Zerlegungsanalysen berücksichtigten Merkmale selbst noch Entgeltdiskriminierung widerspiegeln. Dies wäre der Fall, wenn frauendominierte Tätigkeiten geringer bewertet (und damit entlohnt) werden als männerdominierte Tätigkeiten, obwohl sie gleiche Anforderungen wie letztere beinhalten (Klenner, 2016). Auspurg, Hinz und Sauer (2017) untersuchen mit Hilfe einer Vignettenstudie, inwieweit soziodemografische und tätigkeitsbezogene Merkmale beeinflussen, dass die Löhne von Männern und Frauen durch Männer und Frauen als gerecht wahrgenommen werden. Dabei geht es sowohl um das Geschlecht der in den Vignetten beschriebenen Personen als auch um das Geschlecht der Befragten. Die Befunde verweisen darauf, dass geschlechtsspezifische Einkommensdifferenzen unter anderem deswegen fortbestehen dürften, weil sowohl Männer als auch Frauen sie als gerecht empfinden: Sie liefern Evidenz dafür, dass die Inputs von Frauen *ceteris paribus* als weniger wertvoll bewertet werden als die von Männern.

Ökonomische Experimente zeigen darüber hinaus, dass Verhandlungsergebnisse für bestimmte Gruppen davon abhängen, welche Gruppen in Verhandlungen vertreten sind (Feicht, Grimm, Rau & Stephan, 2017). In Experteninterviews wurde betont, dass Frauen im Rahmen von Tarifverhandlungen in Entscheidungs- und vor allem in Verhandlungsgremien häufig unterrepräsentiert sind (Gärtner, Grimm, Lang & Stephan, 2015). Hausmann, Kleinert und Leuze (2015) weisen darauf hin, dass ein steigender Frauenanteil in einem Beruf zu einem Absinken des Lohnniveaus führt, was auf mehr Frauen mit konstant niedrigeren Verdiensten im jeweiligen Beruf zurückgeführt wird. Eine naheliegende Überlegung ist, dass sich eine steigende Verhandlungsmacht von Frauen positiv auf ihre relativen Einkünfte auswirken könnte. Heery (2006) kommt für Großbritannien auf Basis einer Befragung von Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern zwar zu dem Ergebnis, dass weniger das Geschlecht der Verhandelnden an sich entscheidend sei, als vielmehr ihre Einstellung zu Gleichstellungsfragen. Dennoch lässt sich vermuten: Eine steigende Verhandlungsmacht von Frauen ließe sich unter anderem durch eine stärkere Beteiligung von Frauen an Tarifkommissionen erreichen – die geschlechtsspezifische Ungleichheiten dann auch auf die Verhandlungsagenda bringen müssten. Diese Tarifkommissionen können konkrete Probleme wie die oben genannten adressieren und an Verbesserungen mitwirken. Baumann, Brehmer, Hobler, Klenner und Pfahl (2017) argumentieren beispielsweise für den ähnlichen Kontext der Wahl von Betriebsräten, dass ein höherer Frauenanteil in Betriebsräten ein denkbare Mittel zur Überwindung von Benachteiligungen darstelle.

Welche Faktoren hemmen aber die Beteiligung von Frauen an Tarif- und Verhandlungskommissionen und wie lässt sich erreichen, dass die Beteiligung von Frauen in Tarifkommissionen gestärkt wird? Blaschke (2015a) untersucht aus einer organisationstheoretischen Perspektive, welche Faktoren die Partizipation von Frauen an gewerkschaftlichen Entscheidungsstrukturen determinieren. Sie zeigt, dass die Größe der Gewerkschaft, der Frauenanteil unter den Mitgliedern, der Wettbewerb um Führungspositionen in der Gewerkschaft, Gleichstellungsaktivitäten innerhalb der Gewerkschaft sowie die Existenz von Quotenregelungen (s. dazu auch Kirsch & Blaschke, 2014) Effekte auf die Repräsentanz von Frauen haben. Blaschke (2015b) findet ebenfalls für die Ebene der Organisation, dass

Branche, Beschäftigtenstatus und das Qualifikationsniveau die Partizipation von Frauen in gewerkschaftlichen Entscheidungsstrukturen beeinflussen.

Die vorliegende Studie wählt einen alternativen Ansatzpunkt und untersucht den Einfluss verschiedener Faktoren auf die Bereitschaft von Frauen und Männern zur Beteiligung an Tarifverhandlungen mithilfe eines faktoriellen Surveys. Bei einem faktoriellen Survey werden den Befragten kurze Beschreibungen von Situationen, sogenannte Vignetten, vorgelegt (Auspurg & Hinz, 2015; Beck & Opp, 2001). Hier wurden Erwerbstätige befragt, die über das WiSo-Panel, ein wissenschaftliches Online-Panel (Göritz, 2007, 2010), kontaktiert wurden. Die Beteiligung an Tarifverhandlungen wird dabei so modelliert, dass nach der Bereitschaft gefragt wird, sich im Rahmen von Tarifverhandlungen für ein Verhandlungsgremium zur Wahl zu stellen. Neben der Bereitschaft zur Kandidatur werden die Befragten danach gefragt, inwieweit sie davon ausgehen, bei einer Wahl etwas bewirken zu können.

Den Ergebnissen nach können sich Männer c.p. eher als Frauen vorstellen, sich zur Wahl zu stellen. Die Bereitschaft hierzu würde bei beiden Geschlechtern vor allem dann steigen, wenn die Teilnahme am Gremium auf die Arbeitszeit angerechnet würde und wenn Vorgesetzte zu einer Bewerbung ermuntern würden. Weiterhin sind Männer stärker der Auffassung, im Falle der Wahl etwas bewirken zu können. Dies hängt im Wesentlichen mit geschlechtsspezifischen Merkmalsausprägungen zusammen: Die Einschätzung, etwas bewirken zu können, steigt mit dem Einkommen – das bei Männern im Schnitt höher ist. Sie steigt auch, wenn Personen bereits in der Vergangenheit Ämter ausgeübt haben oder ihre Verhandlungsfähigkeiten als gut einschätzen – beides ist häufiger bei Männern der Fall.

2. Theoretische Überlegungen

Die politische Ökonomie von Tarifverhandlungen und Lohnfindung diskutiert z.B. Himmelmann (1972). McKersie, Perry und Walton (1965) untersuchen intraorganisationale Aushandlungsprozesse im Rahmen von Tarifverhandlungen. In der Praxis werden zur Aufnahme von Tarifverhandlungen Tarifkommissionen gebildet, für die üblicherweise auch Regelungen zu deren geschlechtsspezifischer Zusammensetzung existieren. Bei diesen Richtlinien handelt es sich allerdings häufig um „weiche“ Regelungen, deren Bruch nicht sanktioniert wird.

Die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) schreibt etwa in § 20 Nr. 3 ihrer Satzung fest (ver.di, 2015): *„Frauen müssen in allen Organen, Beschlussgremien und bei Delegiertenwahlen mindestens entsprechend ihrem Anteil an der jeweils repräsentierten Mitgliedschaft vertreten sein.“* Die Tarifrichtlinien sehen zudem vor, dass Frauen mindestens entsprechend ihrem Mitgliederanteil im Tarifbereich vertreten sein sollen. Nach Angaben der Gewerkschaft ist gut die Hälfte ihrer Mitglieder weiblich, und in den Landesbezirken sowie dem Bundesvorstand ist die Mehrzahl der Mandate mit Frauen besetzt (ver.di, 2013). Jedoch wird auch erwähnt, dass ver.di die einzige Gewerkschaft Deutschlands sei, in der für ehren- und hauptamtliche Führungsorgane eine so konsequente Quotenregelung umgesetzt worden sei.

Aus theoretischer Sicht können verschiedene Gründe dafür verantwortlich sein, dass sich Männer und Frauen in unterschiedlichem Ausmaß an Kommissionen beteiligen. Ers-

tens gibt es Evidenz dafür, dass sich Männer häufiger als Frauen von sich aus für Ämter zur Wahl stellen. Westle (2001) analysierte die allgemein geringe Partizipation von Frauen in politischen Gremien und kam zu dem Ergebnis, dass diese in Teilen sozialisations- und situationsbedingt sei. Hinzu käme aber auch, dass Frauen sich weniger politisches Interesse und weniger politische Kompetenz zuschreiben würden. Abele (2013) diskutiert, dass an Männer und Frauen oft unterschiedliche Erwartungen gerichtet werden, was Eigenschaften und (berufliches) Verhalten angeht. Unter Rückbezug auf Williams und Best (1990) stellt sie fest, dass Männern oft „agentische“ Eigenschaften wie Dominanz, Stärke und Aktivität zugesprochen werden, Frauen hingegen eher „kommunale“ Eigenschaften wie Empfindsamkeit, Ängstlichkeit und Freundlichkeit. Dies könnte auch ihre Neigung beeinflussen, in einem Lohnverhandlungsgremium bzw. einer Tarifkommission mitzuwirken. Fox und Lawless (2004) untersuchen verschiedene potenzielle Ursachen für geschlechtsspezifische Unterschiede in der Bereitschaft, für ein öffentliches politisches Amt zu kandidieren. Sie stellen fest, dass sich die geringere Bereitschaft von Frauen in Teilen durch eine deutlich geringere Einschätzung der eigenen Qualifikation erklären lässt. Gut belegt ist in der Literatur auch, dass Männer stärker als Frauen zu Overconfidence – einer zu positiven Selbsteinschätzung – neigen (z.B. Barber & Odean, 2001; Bengtsson, Persson & Willenhag, 2005; Lundeborg, Fox & Punčcohař, 1994). Dies könnte sich auch dahingehend auswirken, dass Männer eher davon ausgehen, in Verhandlungen etwas bewirken zu können. Möglicherweise sind sie deswegen auch eher bereit, an Verhandlungen teilzunehmen. Empirische Evidenz weist außerdem darauf hin, dass Frauen grundsätzlich weniger verhandeln als Männer, und dass es bei ihnen auch weniger akzeptiert wird, wenn sie Verhandlungen initiieren (Babcock & Laschever, 2009; Bowles, Babcock & Lai, 2007).

Zweitens könnten ökonomische Überlegungen eine Rolle spielen: Wenn die Treffen von Verhandlungsgremien auf die Arbeitszeit angerechnet werden, sind die Opportunitätskosten der Teilnahme niedriger – der Zeitaufwand ist in diesem Fall geringer als ohne eine Anrechnung oder bei Treffen außerhalb der regulären Arbeitszeiten. Es gibt in Deutschland keine allgemeine gesetzliche Regelung dafür, wie die Zeit, die für Tarifkommissionen aufgewendet wird, auf die Arbeitszeit von Beschäftigten anzurechnen ist. Teils wird dies auch tarifvertraglich vereinbart. So schreibt z.B. ver.di in Eckpunkten für tarifvertragliche Regelungen (ver.di, 2001, S. 32): *„Es ist auf jeden Fall erforderlich, für gewerkschaftliche Arbeit bzw. für die Arbeit von Mitgliedern in Tarifkommissionen Freistellungsansprüche zu vereinbaren.“* A priori ist unklar, wie es sich auswirkt, wenn die Treffen während der Arbeitszeit stattfinden. Dies könnte die Mitarbeit attraktiver machen, wenn die Treffen auf die Arbeitszeit angerechnet werden können. Sie könnte allerdings unattraktiver werden, falls die Arbeitszeiten dann anderweitig nachgearbeitet werden müssten. Eine Anrechnung auf die Arbeitszeit könnte für Frauen noch gewichtiger sein als für Männer, da Frauen im Mittel aufsummiert etwas mehr Zeit als Männer mit Hausarbeit oder bei der Arbeit verbringen (Destatis, 2015).

Drittens könnten die Ermunterung zur Bewerbung und Unterstützung durch verschiedene Akteure im beruflichen und privaten Umfeld die Bereitschaft erhöhen, sich zur Wahl zu stellen. Hier könnten geschlechtsspezifische Effekte auftreten: Männer stellen sich – wie oben aufgeführt – ohnehin häufiger von sich aus zur Wahl. Fox und Lawless (2004) zeigen, dass potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten eine Kandidatur vor allem dann in Erwä-

gung ziehen, wenn sie von anderen dazu ermuntert wurden. Besonders groß ist der beobachtete Effekt dabei für potenzielle Kandidatinnen. Blaschke (2008, S. 248) zitiert in diesem Kontext beispielsweise eine Gewerkschaftsexpertin mit der Aussage: *„Frauen kostet es sehr viel Überwindung zu sagen, ich will gewählt werden. Die möchten aufgefordert werden, dass sie sich doch zur Wahl stellen. Und erst dann lassen sie sich vielleicht überreden. Männer sagen: Ich bin gut, ich will gewählt werden.“*

Viertens könnte auch die Zusammensetzung des Gremiums Auswirkungen auf die Mitwirkungsbereitschaft haben. So identifiziert Hill (1981) unter anderem das bestehende Geschlechterverhältnis in politischen Ämtern („Tradition“) als Prädiktor dafür, dass Frauen in diesen Ämtern unterrepräsentiert sind. Rastetter (1998) verweist auf das ähnliche Argument der „homosozialen Reproduktion“. Dieses besagt, dass bei Auswahlprozessen Personen bevorzugt werden, die den bereits Verantwortlichen ähnlich sind – bei einem hohen Männeranteil in Gremien könnten diese also dazu neigen, ebenfalls Männer als potenzielle Kandidaten anzusprechen. Das bestehende Geschlechterverhältnis könnte auch Männer eher dazu beeinflussen, von sich aus zu kandidieren bzw. Frauen eher dazu verleiten, dies nicht zu tun. So könnten Arbeitnehmerinnen unabhängig von der selbstwahrgenommenen Qualifikation annehmen, weniger Gehör in Verhandlungen mit überproportionalem Anteil männerdominierter Berufsgruppen zu bekommen. Auch im Gewerkschaftskontext könnte ein überproportionaler Anteil von Männern in Verhandlungsgremien nicht nur Abbild, sondern gleichzeitig Ursache für eine geringe Bereitschaft von Arbeitnehmerinnen sein, für Kommissionen zu kandidieren. Eine Frauenquote für ein derartiges Gremium – wie es sie wie oben erwähnt z.B. bei ver.di gibt – könnte demzufolge die Neigung von Frauen erhöhen, sich zur Wahl zu stellen: Frauen hätten in ansonsten männerdominierten Gremien bessere Chancen, gewählt zu werden (Rule, 1987). Umgekehrt könnte eine derartige Regel allerdings auch die Teilnahmebereitschaft von Männern verringern.

Die zentralen, empirisch zu überprüfenden Hypothesen sind damit:

- H1: Männer sind eher bereit als Frauen, sich für Tarifkommissionen zur Wahl zu stellen. Sie gehen auch eher davon aus, dort etwas bewirken zu können.
- H2: Wenn die Treffen auf die Arbeitszeit angerechnet werden können, erhöht dies die Bereitschaft, sich zur Wahl zu stellen, sowohl bei Männern als auch bei Frauen.
- H3: Die Ermunterung zu einer Bewerbung erhöht die Bereitschaft, sich zur Wahl zu stellen. Der Effekt ist bei Frauen stärker ausgeprägt als bei Männern.
- H4: Eine Frauenquote erhöht die Bereitschaft von Frauen, sich zur Wahl zu stellen. Bei Männern verringert sie hingegen die Bereitschaft, sich zur Wahl zu stellen.

Von Interesse ist schließlich auch, wann eine Person im Fall einer Wahl in ein Gremium dort etwas bewirken kann. Forderungen könnten leichter durchzusetzen sein, wenn bereits Personen in dem Gremium sind, die man kennt bzw. die einem ähneln. Dies können einerseits Bekannte sein, andererseits aber auch Personen ähnlichen Geschlechts. Goette, Huffman und Meier (2006) zeigen, dass Mitglieder zufällig gebildeter Gruppen häufiger mit Personen aus ihrer Gruppe – als solche ließen sich Kolleginnen und Kollegen interpretieren – kooperieren als mit Personen aus anderen Gruppen.

3. Datengrundlage und Methodik

Die folgenden Analysen basieren auf Daten aus einer eigenen Befragung, die über das WiSo-Panel (Göritz, 2007) erfolgte. Dieses universitäre Online-Panel umfasst ca. 10.000 aktive Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es setzt sich aus einem Kreis registrierter Personen zusammen, die einer Beteiligung an nicht-kommerziellen Online-Befragungen zugestimmt haben. Im vorliegenden Fall wurden durch das Panel 6.570 registrierte Erwerbstätige zum Thema „Mitwirkung am Arbeitsplatz“ per Mail angeschrieben und um die Teilnahme an der Befragung gebeten. Vorteile bei der Datenerhebung sind der relativ geringe Erhebungsaufwand und der Feldzugang per E-Mail, die kurze Feldzeit von ca. zwei Wochen sowie eine in der Regel gute Rücklaufquote (Göritz, 2010).

Zentraler Bestandteil des Fragebogens war ein sogenannter faktorieller Survey. Bei dieser Art der Befragung beurteilen die Teilnehmenden mehrere hypothetische Szenarien, die auch als Vignetten bezeichnet werden. Die spezifischen Merkmale bzw. Dimensionen („Faktoren“) der beschriebenen Situationen haben verschiedene Ausprägungen. Von den einzelnen Dimensionen wird auf Basis theoretischer Überlegungen angenommen, dass sie die Bewertung der Situation substantiell beeinflussen. Jede Vignette besteht aus einer zufällig erstellten Kombination von Ausprägungen der Dimensionen.

Vignetten haben eine Anzahl von Vorteilen; sie kommen in sehr unterschiedlichen Forschungskontexten zum Einsatz (Auspurg & Hinz, 2015; Finch, 1987; Wallander, 2009). Insbesondere erlaubt es die zufällige Variation der Ausprägungen, beliebige Merkmalskombinationen isoliert voneinander zu analysieren (Auspurg, Hinz, Liebig und Sauer, 2010). Mit ihrer Hilfe können Fragestellungen analysiert werden, bei denen bei Verwendung abstrakt gehaltener Fragen schwer zu interpretierende Ergebnisse zu erwarten wären. Vignetten sind weiterhin relativ wenig anfällig dafür, dass die Befragten sozial erwünschte Antworten geben (Smith, 1986).

Nachfolgend findet sich eine Beispielvignette aus der durchgeführten Untersuchung. Die ersten beiden Sätze sind für jede Vignette identisch. Die unterstrichenen Bestandteile waren in der Online-Umfrage ebenfalls hervorgehoben.

Stellen Sie sich vor, Sie sind Gewerkschaftsmitglied und in Ihrer Branche stehen Tarifverhandlungen an. Für die Arbeitnehmerseite soll ein Verhandlungsgremium gewählt werden.

Die Treffen des Gremiums finden außerhalb der üblichen Arbeitszeit statt. Die Zeit der Treffen wird Ihnen auf Ihre Arbeitszeit angerechnet. Für das Gremium existiert eine Quote, nach der jeweils die Hälfte der Plätze mit Frauen und mit Männern besetzt sein soll. Ihr privates Umfeld rät Ihnen hinsichtlich einer Kandidatur weder zu noch ab. Kolleginnen und Kollegen raten Ihnen hinsichtlich einer Kandidatur weder zu noch ab. Ihr/e Vorgesetzte/r ermuntert Sie, sich zur Wahl aufzustellen. Sie kennen Kolleginnen und Kollegen, die sich auch dort engagieren.

In der vorliegenden Studie sollten die Befragten für jede Vignette zwei Sachverhalte auf zwei Skalen von 0 bis 10 bewerten:

- „Wie stark neigen Sie dazu, sich zur Wahl aufstellen zu lassen? 0 = überhaupt nicht, 10 = sehr stark. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.“

- „Angenommen, Sie würden in das Gremium gewählt: Wie schätzen Sie Ihre Möglichkeiten ein, in den Verhandlungen etwas zu bewirken? 0 = keine Möglichkeiten, 10 = sehr große Möglichkeiten. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.“

Die oben gewählte Formulierung ist dabei etwas vereinfachend: Tarifkommissionen sind in der Regel Entscheidungskommissionen. Aus ihrer Mitte wird eine Verhandlungskommission gewählt. Letztere führt die eigentlichen Verhandlungen, hat aber in der Regel keine Entscheidungsbefugnis. Die Mitglieder der Tarifkommission entscheiden dann über die Annahme oder Ablehnung von Verhandlungsergebnissen. Da davon auszugehen war, dass viele Befragten über diese Details nicht informiert sein würden, wurde in der Vignette allgemein von einem Verhandlungsgremium gesprochen.

Die Dimensionen und Ausprägungen der gewählten Vignettendimensionen sind in der verwendeten Reihenfolge in Tabelle 1 dargestellt. Insgesamt waren 256 Kombinationen der Ausprägungen möglich. Jedem Befragten wurden nach dem Zufallsprinzip genau vier Vignetten zugewiesen und während der Befragung eingeblendet. Die Ziehung der Vignetten basierte auf einer randomisierten Vignettenselektion (Steiner & Atzmüller, 2006) mit „Ziehen ohne Zurücklegen“. Dieselbe Vignette kann einem Befragten also nicht zweimal vorgelegt werden.

In der Befragung gaben 1.174 Personen 4.547 gültige Antworten für Skala 1 und 1.155 Personen 4.476 gültige Antworten für Skala 2 ab. Die Beteiligungsquote beträgt damit knapp 18 Prozent. Für die weiterführenden Analysen wurden nur Personen einbezogen, die bei allen vier Vignetten für beide Skalen eine gültige Antwort gaben. Zudem wurden Personen mit fehlenden Werten bei den verwendeten abhängigen Variablen ausgeschlossen. Durch dieses Vorgehen verbleiben 3.964 Antworten von 991 Personen.

Tabelle 1 Vignettendimensionen und -ausprägungen

Dimension	Ausprägungen	Anzahl der Ausprägungen
Lage der Gremiensitzungen	<ul style="list-style-type: none"> • während der regulären Arbeitszeit • außerhalb der regulären Arbeitszeit 	2
Anrechenbarkeit der Gremiensitzungen	<ul style="list-style-type: none"> • nicht auf Arbeitszeit angerechnet • auf Arbeitszeit angerechnet 	2
Personelle Zusammensetzung des Gremiums	<ul style="list-style-type: none"> • ausschließlich Männer • überwiegend Männer • überwiegend Frauen • Existenz einer Quote von 50:50 	4
Unterstützung durch privates Umfeld	<ul style="list-style-type: none"> • privates Umfeld rät weder zu noch ab • privates Umfeld ermuntert 	2
Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen	<ul style="list-style-type: none"> • Kolleginnen und Kollegen raten weder zu noch ab • Kolleginnen und Kollegen ermuntern 	2
Unterstützung durch die/den Vorgesetzte/n	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgesetzte/r rät weder zu noch ab • Vorgesetzte/r ermuntert 	2
Kolleginnen und Kollegen im Gremium	<ul style="list-style-type: none"> • Kolleginnen und Kollegen bekannt, die sich dort engagieren • keine Kolleginnen und Kollegen bekannt, die sich dort engagieren 	2

Quelle: Eigene Darstellung.

In den folgenden multivariaten Analysen sind die Einschätzungen der Befragten zu (1) ihrer Neigung, sich zur Wahl aufstellen zu lassen und (2) den Möglichkeiten, im Falle einer erfolgreichen Wahl etwas bewirken zu können, die abhängigen Variablen. Die Daten weisen eine Mehrebenenstruktur auf, in der die Vignettenurteile die eine Ebene darstellen, die Befragten die andere (Ditton, 1998; Hox, Kreft & Hermkens, 1991; Snijders & Bosker, 2012). Da jeder Befragte mehrere Vignetten beurteilt, können die Urteile nicht behandelt werden, als seien sie unabhängig voneinander. Beispielsweise könnten manche Befragte generell gremienaffiner oder erfahrener in Sachverhalten der Mitwirkung sein als andere, was das Urteil beeinflussen dürfte. Dies lässt sich methodisch durch das Schätzen eines Mehrebenenmodells berücksichtigen.

Modell 1 nimmt lediglich die Vignettenmerkmale sowie einen Dummy für das Geschlecht der antwortenden Person auf. Ein Breusch-Pagan-Test lehnt für beide abhängigen Variablen die Nullhypothese ab, dass die Varianz der Individualeffekte Null ist. Hausman-Tests auf Unterschiede zwischen einem Fixed- und einem Random-Effects-Schätzer lehnen darüber hinaus die Nullhypothese ab, dass sich die Koeffizienten beider Schätzer signifikant unterscheiden. Im Folgenden werden daher Random-Effects-Modelle (bzw. Random-Intercept-Modelle) geschätzt, bei denen durch einen Individualeffekt auf der Personenebene berücksichtigt wird, dass die Bewertungen einer Person nicht voneinander unabhängig sein dürften.

Die Vignetten waren in einem Onlinefragebogen eingebettet, in dem zusätzliche Informationen erhoben wurden. Modell 2 berücksichtigt daher zusätzlich einige personen- und arbeitsplatzbezogene Merkmale der Befragten (Nationalität, Altersgruppe, familiärer Kontext, Ausbildung, Arbeitszeit, Bruttoeinkommen, Unternehmensgröße, Tarifbindung, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft) sowie einige Einstellungen und Einschätzungen, die sich auf Gremienarbeit und auf Verhandeln beziehen. Modell 3 präsentiert das Gesamtmodell mit zusätzlichen Interaktionstermen aller weiteren erklärenden Variablen mit dem Geschlecht (0 = Frau, 1 = Mann). Aus den Ergebnissen des letzten Modells lässt sich ablesen, wie hoch der Effekt der erklärenden Variablen bei Frauen ist, und ob sich der Effekt bei Männern signifikant von dem Effekt für Frauen unterscheidet.

Modell 4 beschränkt sich schließlich auf die Gruppe der Gewerkschaftsmitglieder. Der Grund hierfür ist, dass vor allem diese in der Lage sein sollten, die gestellten Fragen einzuordnen und aus ihrer eigenen Erfahrungswelt heraus zu beantworten. Eventuelle Unterschiede zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern könnten darauf hindeuten, dass die Merkmale der Szenarien aufgrund von Expertenwissen (oder dessen Fehlen) unterschiedlich eingeschätzt werden.

4. Empirische Ergebnisse

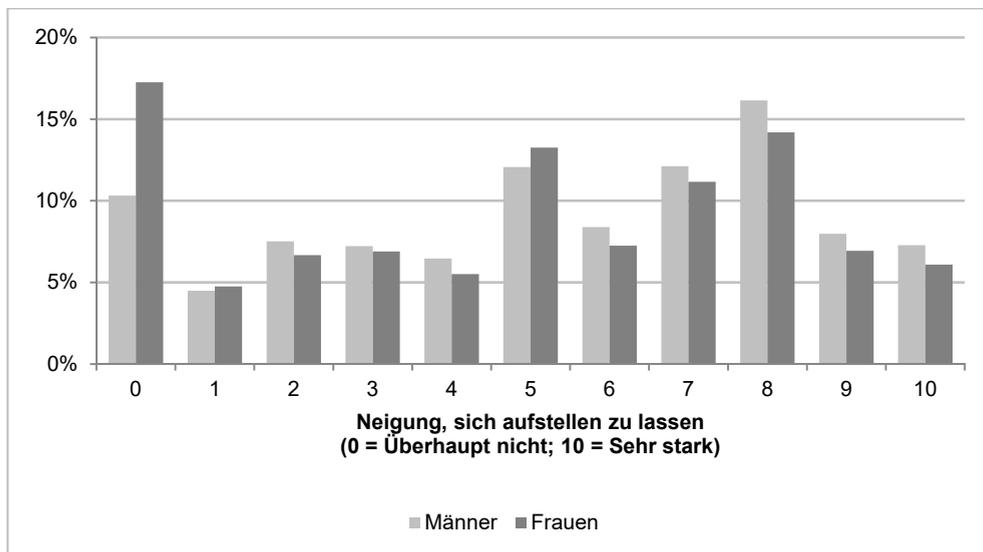
4.1 Deskription

Wie verteilen sich die Antworten auf die beiden Fragen auf die Skala von null bis zehn? Tabelle 2 stellt zunächst die Mittelwerte der Variablen dar. Über alle Vignetten beträgt die durchschnittliche angegebene Neigung, sich zur Wahl aufstellen zu lassen, 6,1 (Männer: 6,3; Frauen: 5,8; Gewerkschaftsmitglieder: 6,8; Nicht-Gewerkschaftsmitglieder: 5,8). Die

wahrgenommenen Möglichkeiten, bei einer erfolgreichen Wahl innerhalb des Gremiums etwas zu bewirken, wird im Schnitt mit 6,6 bewertet (Männer: 6,8; Frauen: 6,4; Gewerkschaftsmitglieder: 7,0; Nicht-Gewerkschaftsmitglieder: 6,5).

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Bereitschaft, sich zur Wahl zu stellen, nach Geschlecht. Zehn Prozent der Männer und 17 Prozent der Frauen würden sich in den beschriebenen Situationen überhaupt nicht für eine Wahl aufstellen lassen. Mit Ausnahme der überrepräsentierten Null sind die Antworten dann recht gut über das Spektrum der möglichen Bewertungen verteilt; vergleichsweise häufig wurde insbesondere der Wert acht genannt. Abbildung 2 verdeutlicht, dass fünf Prozent der Männer und acht Prozent der Frauen im Fall einer Wahl keine Möglichkeiten sehen, in einem solchen Gremium etwas zu bewirken. Die weiteren Antworten verteilen sich gut über das Spektrum möglicher Bewertungen, wobei hier am häufigsten die Werte fünf, sieben und acht genannt wurden.

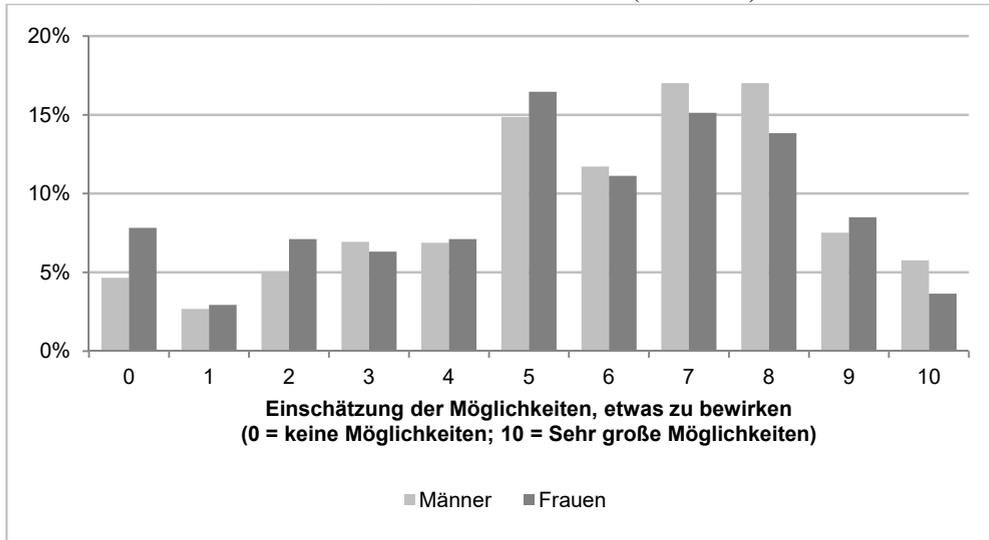
Abbildung 1 Verteilung der Neigung, sich für die Tarifkommission zur Wahl zu stellen (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Vignettendimensionen verteilen sich – je nach Anzahl der Ausprägungen – sehr gut zur Hälfte bzw. zum Viertel auf die betrachteten Situationen. Tabelle 2 beschreibt abhängige und erklärende Variablen, die in den multivariaten Analysen herangezogen werden. Die vorliegende Studie zielt darauf ab, kausale Zusammenhänge aufzudecken, nicht auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf alle Erwerbspersonen oder bestimmte Wirtschaftszweige. Daher ist es nicht erforderlich, eine repräsentative Stichprobe zu nutzen. Dennoch wird im Folgenden in Bezug auf zentrale Merkmale eine kurze Einordnung im Vergleich zu Bevölkerungsdurchschnitten vorgenommen.

Abbildung 2 Verteilung der Einschätzung der Möglichkeiten, in der Tarifkommission etwas zu bewirken (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2 Mittelwerte der Variablen

	Kodierung	Alle	Frauen	Männer	Gewerkschaftsmitglieder
<i>Abhängige Variablen</i>					
Neigung, sich zur Wahl zu stellen	0/10	6,1	5,8	6,3	6,8
Einschätzung der Wirkmächtigkeit	0/10	6,6	6,4	6,8	7,0
<i>Erklärende Variablen</i>					
Mann	1 = ja	0,43	0,00	1,00	0,53
Deutsche Staatsbürgerschaft	1 = ja	0,95	0,95	0,95	0,93
Alter: bis 30	1 = ja	0,06	0,06	0,06	0,05
Alter: 30 bis unter 50	1 = ja	0,55	0,57	0,52	0,47
Alter: 50 oder älter	1 = ja	0,39	0,37	0,42	0,48
Partner im Haushalt	1 = ja	0,67	0,65	0,69	0,69
Pflegebedürftige Angehörige	1 = ja	0,13	0,14	0,11	0,14
Kinder im Haushalt	1 = ja	0,35	0,31	0,41	0,26
Kein Berufsabschluss	1 = ja	0,03	0,03	0,02	0,01
Ausbildung / Lehre / Meister / Techniker	1 = ja	0,53	0,57	0,49	0,64
Bachelor / Master / Promotion	1 = ja	0,44	0,41	0,49	0,34
Arbeitszeit: <20 Stunden	1 = ja	0,07	0,08	0,05	0,06
Arbeitszeit: 20 bis unter 35 Stunden	1 = ja	0,18	0,25	0,08	0,14
Arbeitszeit: 35 Stunden oder mehr	1 = ja	0,75	0,67	0,87	0,80
Bruttoeinkommen: Bis 1.500 Euro	1 = ja	0,15	0,20	0,07	0,11
Bruttoeinkommen 1.500 bis 3.000 Euro	1 = ja	0,38	0,43	0,32	0,36
Bruttoeinkommen 3.000 bis 4.500 Euro	1 = ja	0,30	0,27	0,35	0,38
Bruttoeinkommen 4.500 Euro oder mehr	1 = ja	0,17	0,09	0,27	0,15

	Kodierung	Alle	Frauen	Männer	Gewerkschafts- mitglieder
Unternehmen < 10 Mitarbeiter/innen	1 = ja	0,09	0,13	0,04	0,03
Unternehmen 11-<100 Mitarbeiterinnen	1 = ja	0,20	0,22	0,18	0,17
Unternehmen 100-<200 Mitarbeiterinnen	1 = ja	0,11	0,09	0,13	0,11
Unternehmen >=200 Mitarbeiterinnen	1 = ja	0,60	0,56	0,65	0,69
Kein Tarifvertrag	1 = ja	0,29	0,30	0,28	0,12
Branchentarifvertrag	1 = ja	0,49	0,49	0,49	0,58
Haustarifvertrag	1 = ja	0,16	0,14	0,19	0,27
Tarifvertrag unbekannt	1 = ja	0,06	0,07	0,04	0,03
Ehrenamt	1 = ja	0,32	0,30	0,34	0,38
Gewerkschaftsmitglied	1 = ja	0,21	0,17	0,26	1,00
Ermunterung gewerksch./polit. Amt	1 = ja	0,39	0,35	0,44	0,59
Wenig Interesse an Arbeitnehmervertretung	0/6, 5/6 = ja	0,21	0,22	0,20	0,15
Keine Zeit für Gremienarbeit	0/6, 5/6 = ja	0,32	0,35	0,28	0,27
Gremienarbeit gewohnt	0/6, 5/6 = ja	0,18	0,16	0,21	0,26
Kann gut verhandeln	0/6, 5/6 = ja	0,38	0,35	0,42	0,41
Erfolgreich beim Vertreten Interessen	0/6, 5/6 = ja	0,50	0,50	0,50	0,50
Beobachtungen		3964	2248	1716	876
Personen		991	562	429	219

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Mittelwerte entsprechen mit Ausnahme der beiden abhängigen Variablen den Anteilen an den Befragten.

Der Männeranteil in der Stichprobe beträgt 43 Prozent; verglichen mit ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung bzw. an den Erwerbspersonen sind sie bei den Teilnehmenden damit leicht unterrepräsentiert (Destatis, 2016, Abbildung 2.0). Die Befragten sind zwischen 17 und 80 Jahre alt; das Durchschnittsalter liegt bei etwa 47 Jahren. Über die Hälfte der Befragten sind der mittleren Altersgruppe (30 bis unter 50 Jahre) zuzuordnen. Rund zwei Drittel leben mit einer Partnerin oder einem Partner im Haushalt; Einpersonenhaushalte sind damit in unserer Befragung leicht unterrepräsentiert (Destatis, 2016, Tabelle 2.6.1., eigene Berechnungen). Über 40 Prozent der Befragten haben einen (Fach-)Hochschulabschluss. Rund zwei Drittel der Frauen und fast 90 Prozent der Männer arbeiten mindestens 35 Stunden pro Woche.¹ Männer arbeiten dabei anteilig häufiger in größeren und seltener in kleineren Unternehmen als Frauen (ähnlich wie bei den Daten von Hammermann & Schmidt, 2015; Boll & Lepin, 2015); für sie gilt entsprechend auch häufiger ein Haustarifvertrag. Höherqualifizierte sind in der Erhebung überrepräsentiert: 44 Prozent der Befragten haben mindestens einen Abschluss auf dem Bachelorniveau, nur drei Prozent gar keinen Berufsabschluss.

Weitere Variablen spiegeln Einstellungen und Einschätzungen der Befragten wider. Etwa ein Drittel der Befragten gibt an, ehrenamtlich tätig zu sein, zum Beispiel in einem

1 Die Abgrenzung von Voll- und Teilzeit variiert in anderen Datenquellen teilweise beträchtlich, was die Vergleichbarkeit mit dieser Untersuchung erschwert. Nach Daten der BA (2016) arbeiten 46 Prozent aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen und zehn Prozent aller Männer in Teilzeit, nach Daten des Statistischen Bundesamtes 26 Prozent der abhängig beschäftigten Frauen und vier Prozent der Männer (Destatis, 2016, Tabelle 13.2.4, eigene Berechnungen). Bei Hammermann und Schmidt (2015), die den Gender Wage Gap auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) analysieren, sind 53 Prozent der Frauen und neun Prozent der Männer teilzeitbeschäftigt. Unsere Untersuchung zeigt ein vergleichbares Muster wie die genannten Quellen: Männer arbeiten häufiger Vollzeit und seltener Teilzeit als Frauen.

Verein. Gewerkschaftsmitglieder sind nach eigenen Angaben 17 Prozent der Frauen und 26 Prozent der Männer. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt damit in der Stichprobe mit 21 Prozent etwas über dem bundesweiten (Brutto-)Organisationsgrad von etwa 16 Prozent (IW Köln, 2016). 48 Prozent der Befragten geben an, dass für ihr Unternehmen ein Branchentarifvertrag gelte, 16 Prozent, dass ein Haus- oder Firmentarifvertrag gelte. Die Werte für letzteren liegen damit ebenfalls etwas über dem Bundesdurchschnitt (IAB, 2016). 35 Prozent der Frauen und 44 Prozent der Männer geben an, schon einmal ermuntert worden zu sein, sich für ein gewerkschaftliches oder politisches Amt zur Wahl zu stellen. Weitere Einstellungen und Einschätzungen wurden auf einer Skala von 1 bis 6 erhoben; für die Auswertungen wurden jeweils die Ausprägungen 1 bis 4 zu Null („trifft weniger zu“) und 5 und 6 zu Eins („trifft zu“) zusammengefasst. Demnach hätten nur 20 Prozent der Teilnehmenden allgemein kein Interesse an Arbeitnehmervertretung, etwa ein Drittel hätte keine Zeit für Gremienarbeit, knapp 20 Prozent sind Gremienarbeit gewohnt. 35 Prozent der Frauen und 41 Prozent der Männer meinen, sie könnten gut verhandeln. Jeweils die Hälfte schätzt sich als gut beim Vertreten der eigenen Interessen ein.

Gesondert dargestellt sind schließlich die Mittelwerte für Gewerkschaftsmitglieder. Bei diesen sind der Männeranteil, das Alter und der Anteil der Personen mit einer Ausbildung etwas höher als in der Grundgesamtheit. Sie sind zudem häufiger in größeren Unternehmen und in Unternehmen mit einem Tarifvertrag beschäftigt. Für ein gewerkschaftliches oder politisches Amt wurden sie bereits häufiger vorgeschlagen, und sie haben auch mehr Erfahrungen mit Gremienarbeit.

4.2 Determinanten der Neigung, sich zur Wahl aufstellen zu lassen

Tabelle 3 untersucht, welche Faktoren die Neigung, sich zur Wahl zu stellen, bestimmen. Modell 1 berücksichtigt zunächst nur die Vignettendimensionen sowie das Geschlecht. Bei Männern ist die Neigung um signifikante 0,51 Punkte höher (auf einer Skala von 0 bis 10). Der Effekt des Geschlechts ist dabei höher als der Effekt der Vignettendimensionen. Dies bestätigt zunächst einmal Hypothese 1, dass Männer sich häufiger zur Wahl stellen. Das Grundmodell wird in Modell 2 um weitere Kontrollvariablen erweitert. Dabei verschwindet dann allerdings der signifikante Einfluss des Geschlechts. Dies spricht dafür, dass nicht das Geschlecht an sich die höhere Bereitschaft von Männern determiniert, sondern vielmehr mit dem Geschlecht verbundene persönliche und berufliche Merkmale.

Die Ergebnisse zu den Vignettenmerkmalen variieren zwischen den einzelnen Modellen nur minimal; und sie unterscheiden sich auch zwischen Frauen und Männern kaum signifikant. Zunächst spielt die zeitliche Lage der Treffen keine Rolle für die Neigung der Befragten, sich für ein Gremium zur Wahl zu stellen. Hingegen ist für die Entscheidung relevant, ob die für die Treffen aufgewendete Zeit auf die Arbeitszeit angerechnet werden darf. Wenn dies der Fall ist, fällt auch die Bereitschaft, sich zur Wahl aufstellen zu lassen, um signifikante 0,46 Punkte höher aus. Der Effekt ist – wie Modell 3 zeigt – bei Männern zwar geringer als bei Frauen, der Unterschied ist aber nicht signifikant. Insgesamt bestätigen die Befunde Hypothese 2. Sie deuten darauf hin, dass Regelungen, die eine Anrechenbarkeit von Gremiensitzungen auf die Arbeitszeit festschreiben, dazu geeignet sein können, die Bereitschaft zur Mitarbeit zu erhöhen. Derzeit hängt es vom jeweiligen Tarifvertrag ab, ob eine solche Regelung besteht.

Tabelle 3 Determinanten der Neigung, sich zur Wahl aufstellen zu lassen

	Modell 1	Modell 2	Modell 3 Frauen	Interaktion Mann	Modell 4 Gewerkschaft
Treffen während Arbeitszeit	0,01	0,01	-0,01	0,03	0,03
Anrechnung auf Arbeitszeit	0,46 **	0,46 **	0,53 **	-0,19	0,47 **
Treffen während Arbeitszeit * Anrechnung	0,08	0,09	0,06	0,09	0,16
Ermunterung durch Kolleginnen und Kollegen	0,26 **	0,26 **	0,26 **	0,00	0,22 *
Ermunterung durch Vorgesetzte	0,34 **	0,34 **	0,34 **	0,01	0,33 **
Ermunterung durch privates Umfeld	0,20 **	0,20 **	0,17 *	0,07	0,11
Bekannte Kollegen/innen im Gremium	0,28 **	0,28 **	0,29 **	-0,03	0,54 **
Referenz: Ausschließlich Männer im Gremium					
Überwiegend Männer im Gremium	-0,12 +	-0,12 +	-0,15 +	0,10	-0,24
Überwiegend Frauen im Gremium	-0,07	-0,07	-0,13	0,13	-0,11
Quote 50:50 im Gremium	-0,05	-0,05	-0,07	0,05	-0,08
Mann	0,51 **	0,15			-0,59
Deutsche Staatsbürgerschaft		-0,08	-0,16	0,32	0,11
Referenz: Alter 30 bis unter 50					
Alter bis 30		0,17	0,12	-0,01	0,54
Alter 50 oder älter		0,17	0,37	-0,52	-0,03
Partner im Haushalt		0,21	0,16	0,29	0,92 *
Pflegebedürftige Angehörige		0,15	0,25	-0,33	-0,22
Kinder im Haushalt		0,21 +	0,24	-0,14	0,18
Referenz: Beruflicher Ausbildungsabschluss					
Kein Berufsabschluss		-0,67	0,04	-1,99 +	-1,25
Universitätsabschluss		0,19	0,27	-0,31	0,05
Referenz: Arbeitszeit 35 Stunden oder mehr					
Arbeitszeit <20 Stunden		-0,20	-0,38	0,78	-0,51
Arbeitszeit 20 bis unter 35 Stunden		0,22	0,27	-0,22	0,34
Referenz: Bruttoeinkommen bis 1.500 Euro					
Bruttoeinkommen 1.500 bis 3.000 Euro		0,53 +	0,75 *	-0,99	0,76
Bruttoeinkommen 3.000 bis 4.500 Euro		0,50	0,93 *	-1,40 +	0,76
Bruttoeinkommen 4.500 Euro oder mehr		0,15	0,34	-0,78	0,63
Referenz: Unternehmen >=200 Beschäftigte					
Unternehmen < 10 Beschäftigte		-0,11	-0,20	0,44	-0,16
Unternehmen 11-<100 Beschäftigte		0,01	0,11	-0,22	-0,28
Unternehmen 100-<200 Beschäftigte		-0,02	-0,34	0,62	0,00
Referenz: Branchentarifvertrag					
Kein Tarifvertrag		0,26	0,65 *	-0,81 +	0,86 *
Haustarifvertrag		0,65 **	0,87 **	-0,46	1,00 +
Tarifvertrag unbekannt		-0,01	0,27	-0,84	-0,19
Ehrenamt		0,48 **	0,57 *	-0,22	0,66 +
Gewerkschaftsmitglied		0,25	0,59 +	-0,57	
Ermunterung gewerksch./polit. Amt		0,75 **	1,11 **	-0,84 *	0,36
Wenig Interesse an Arbeitnehmervertretung		-1,10 **	-1,48 **	0,90 *	-0,75
Keine Zeit für Gremienarbeit		-1,33 **	-1,19 **	-0,45	-1,89 **
Gremienarbeit gewohnt		0,75 **	0,76 *	-0,12	1,12 *
Kann gut verhandeln		0,87 **	0,68 *	0,45	1,05 *
Erfolgreich beim Vertreten Interessen		0,56 **	0,54 *	-0,03	0,47
Konstante	5,12 **	3,82 **	3,32 **	1,69	3,73 **
Bestimmtheitsmaß	0,07	0,07		0,07	0,33

Quelle: Eigene Darstellung, Random-Effects-Schätzungen, +) $\alpha = 0.10$, *) $\alpha = 0.05$, **) $\alpha = 0.01$.

Hypothese 3 unterstellte, dass die Ermunterung durch Kolleginnen und Kollegen, den oder die Vorgesetzte und/oder das private Umfeld, sich zur Wahl zu stellen, jeweils einen positiven Einfluss auf die angegebene Bereitschaft haben sollte. Dies bestätigen auch die Auswertungen. Den insgesamt drittstärksten Einfluss hat im Grundmodell mit signifikanten 0,34 Punkten eine Ermunterung durch die Vorgesetzten. Ebenfalls (aber weniger stark) wirkt es sich signifikant positiv auf die Neigung aus, wenn Kolleginnen und Kollegen und privates Umfeld ermuntern. Modell 3 weist nicht darauf hin, dass es diesbezüglich signifikante Unterschiede zwischen Frauen und Männern gibt. Der Sachverhalt, bereits Kolleginnen und oder Kollegen zu kennen, die im Gremium tätig sind, beeinflusst die Teilnahmeneigung ebenfalls hochsignifikant positiv.

Die Zusammensetzung des Gremiums hat hingegen kaum Einfluss auf das Urteil der Befragten. Lediglich bei einem Gremium, in dem überwiegend Männer sitzen, ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit etwas geringer als bei einem Gremium, in dem nur Männer sitzen (Signifikanz auf dem Zehn-Prozent-Niveau). Damit ist Hypothese 4 – Quotenregelungen würden die Bereitschaft bzw. die Neigung von Frauen zur Mitwirkung in Tarifkommissionen erhöhen – abzulehnen. Allerdings würde es sich für Männer auch nicht negativ auswirken, wenn es solche Regelungen gäbe.

Modell 2 berücksichtigt verschiedene persönliche und arbeitsplatzbezogene Merkmale sowie Einstellungen. Im Folgenden werden nur diejenigen Variablen diskutiert, die einen Einfluss haben. Die Neigung, sich zur Wahl zu stellen, fällt bei älteren Beschäftigten höher aus. Sie steigt schwach signifikant mit dem Ausbildungsniveau und tendenziell mit dem Bruttoeinkommen. Höher fällt sie zudem bei Personen aus, die in einem Betrieb mit Haustarifvertrag arbeiten. Hier könnten Personen eher den Eindruck haben, dass ihre Bemühungen ihnen und ihrer unmittelbaren Umgebung zugutekommen, als bei einem Flächentarifvertrag. Einen starken Einfluss haben die Einstellungen und Einschätzungen. Wer ein Ehrenamt ausübt, würde sich signifikant häufiger zur Wahl stellen (+0,48); eine Gewerkschaftsmitgliedschaft als solche erhöht die Neigung noch nicht. Besonders positiv wirkt sich allerdings aus, wenn jemand bereits in der Vergangenheit ermuntert wurde, ein gewerkschaftliches oder politisches Amt aufzunehmen und Gremienarbeit gewohnt ist (beides +0,75). Dies verweist darauf, dass bisherige Erfahrungen mit Gremienarbeit und Verhandlungen – in verschiedenen Formen – auch die Neigung zur Mitarbeit in Tarifgremien positiv beeinflussen. Dies gilt für Frauen noch stärker als für Männer. Auch die Selbsteinschätzungen, gut zu verhandeln bzw. erfolgreich die eigenen Interessen zu vertreten, erhöhen die Neigung, sich in den hypothetischen Szenarien zur Wahl zu stellen (+0,87 bzw. +0,56). Wie zu erwarten war, wirkt es sich hingegen stark signifikant negativ auf die Neigung aus, wenn wenig Interesse an Arbeitnehmervertretung vorliegt (-1,10) oder keine Zeit für Gremienarbeit vorhanden ist (-1,33). Unterschiede bei Männern und Frauen lassen sich in Modell 3 vor allem dahingehend feststellen, dass es bei Männern weniger wichtig ist, vorher bereits einmal zu einem Amt ermuntert worden zu sein. Auch würde sie fehlendes Interesse an Arbeitnehmervertretung weniger als Frauen von einer Bewerbung auf das Amt abhalten.

Modell 4 analysiert ausschließlich die Antworten von Gewerkschaftsmitgliedern in unserer Stichprobe. Die Ergebnisse unterscheiden sich nicht substantziell von den Befunden für alle Befragten: Am höchsten fällt in diesem Modell der positive Effekt des Vorhandenseins bereits bekannter Kolleginnen und Kollegen im Gremium aus. Die Unterstützung

durch Kolleginnen und Kollegen und durch den bzw. die Vorgesetzte/n weisen wie in Modell 2 signifikant positive Einflüsse auf die Teilnahmeentscheidung auf. Auch die Anrechnung der Gremiensitzungen auf die Arbeitszeit hat einen deutlichen, signifikant positiven Einfluss auf die Wahlentscheidung. Die zeitliche Lage der Treffen ist wie in den anderen Modellen insignifikant, zusätzlich und anders als in den anderen Modellen hat auch die Unterstützung des privaten Umfeldes keinen positiven Effekt mehr. Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung ist ebenfalls wenig bedeutsam; die Kategorie des überwiegend männerdominierten Gremiums hat einen tendenziell negativen Effekt auf die Bereitschaft, der aber knapp insignifikant bleibt. Unter den personenbezogenen Variablen hat eine Partnerin bzw. ein Partner im Haushalt einen signifikant positiven Einfluss auf die Entscheidung, sich zur Wahl aufstellen zu lassen, dasselbe gilt für Erfahrungen mit Ehrenämtern. Ein Haustarifvertrag sowie das Fehlen eines Tarifvertrages haben im Vergleich mit einem Branchentarifvertrag einen schwach positiven Effekt. Personen, die innerhalb der Gruppe angeben, keine Zeit für Gremienarbeit zu haben, weisen eine niedrigere Bereitschaft zur Kandidatur auf, solche, die nach Selbstauskunft Gremienarbeit gewohnt sind, eine höhere. Personen, die nach eigenen Angaben gut verhandeln können, geben eine höhere Teilnahmebereitschaft an. Insgesamt unterscheiden sich die Angaben der Gewerkschaftsmitglieder zur Kandidatur damit nur punktuell von den übrigen Befragten, und die Richtung der Zusammenhänge kehrt sich in keinem einzigen Fall in die entgegengesetzte Richtung. Dass die Effekte teils insignifikant werden, könnte auch auf die geringere Fallzahl zurückzuführen sein. Insgesamt sprechen die Befunde dafür, dass bei Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern und Gewerkschaftsmitgliedern ähnliche Mechanismen bei Entscheidungen über Kandidaturen vorliegen.

4.3 Determinanten der Einschätzung, bei einer Wahl etwas zu bewirken

Tabelle 4 präsentiert die Ergebnisse für die zweite abhängige Variable: Sehen die Befragten im Fall einer erfolgreichen Wahl Möglichkeiten, in dem Gremium etwas zu bewirken?

In Modell 1, das nur für die Vignettendimensionen und das Geschlecht kontrolliert, zeigt sich zunächst wieder ein vergleichsweise starker Einfluss des Geschlechts von 0,43 (auf einer Skala von 0 bis 10). Männer sind also eher der Meinung, dass sie im Fall einer Wahl einen Einfluss ausüben könnten, was mit Hypothese 1 vereinbar ist. Wiederum hängt dies aber mit ihren sonstigen Merkmalen zusammen – der Koeffizient der Geschlechts-Variablen wird in Modell 2 insignifikant.

Die Vignettenmerkmale wirken sich auf die Einschätzung, bei einer Wahl etwas zu bewirken, weniger aus als auf die Neigung, sich zur Wahl zu stellen. Noch relativ hoch ist mit hochsignifikanten 0,18 Punkten der Effekt einer Anrechnung auf die Arbeitszeit. Dieser geht vor allem auf die Antworten der befragten Frauen zurück. Möglicherweise signalisiert eine Anrechnung eine höhere Wertschätzung der Tätigkeit durch den Arbeitgeber, wodurch dann auch die wahrgenommenen Chancen steigen, in der Kommission etwas zu bewirken. Eventuell denken Frauen auch, häufiger an den Treffen teilnehmen zu können, wenn diese auf die Arbeitszeit angerechnet werden. Ob die Treffen während der Arbeitszeit stattfinden, hat hingegen keinen Einfluss auf die Bewertungen.

Tabelle 4 Determinanten der Einschätzung, bei einer Wahl etwas zu bewirken

	Modell 1	Modell 2	Modell 3 Interaktion		Modell 4
			Frauen	Mann	Gewerkschaftsmitglieder
Treffen während Arbeitszeit	0,02	0,01	0,02	-0,01	0,05
Anrechnung auf Arbeitszeit	0,18 **	0,18 **	0,27 **	-0,22 *	0,20 +
Treffen während Arbeitszeit * Anrechnung	0,04	0,04	-0,01	0,12	0,06
Ermunterung durch Kolleginnen und Kollegen	0,12 **	0,12 **	0,07	0,11	0,13
Ermunterung durch Vorgesetzte	0,06 +	0,06 +	0,05	0,02	0,05
Ermunterung durch privates Umfeld	0,07 +	0,07 +	0,07	0,01	0,14 +
Bekannte Kollegen/innen im Gremium	0,19 **	0,19 **	0,24 **	-0,13 +	0,26 **
Referenz: Ausschließlich Männer im Gremium					
Überwiegend Männer im Gremium	-0,05	-0,05	-0,07	0,07	-0,23 *
Überwiegend Frauen im Gremium	0,03	0,03	0,12 +	-0,19 +	-0,10
Quote 50:50 im Gremium	0,08	0,08	0,04	0,10	0,01
Mann	0,43 **	0,14			-0,19
Deutsche Staatsbürgerschaft		-0,27	-0,54	0,57	0,58
Referenz: Alter 30 bis unter 50					
Alter bis 30		0,26	0,40	-0,66	0,83
Alter 50 oder älter		-0,10	0,12	-0,61 +	-0,29
Partner im Haushalt		0,00	-0,03	0,24	0,82 *
Pflegebedürftige Angehörige		0,19	0,49 +	-0,92 *	0,33
Kinder im Haushalt		0,12	0,18	-0,18	-0,30
Referenz: Beruflicher Ausbildungsabschluss					
Kein Berufsabschluss		-0,41	-0,14	-0,67	-2,21 +
Universitätsabschluss		0,19	0,23	-0,28	0,04
Referenz: Arbeitszeit 35 Stunden oder mehr					
Arbeitszeit <20 Stunden		-0,08	-0,48	1,35 *	-0,26
Arbeitszeit 20 bis unter 35 Stunden		0,62 **	0,46 +	0,55	0,70
Referenz: Bruttoeinkommen bis 1.500 Euro					
Bruttoeinkommen 1.500 bis 3.000 Euro		0,80 **	0,88 **	-0,51	0,97
Bruttoeinkommen 3.000 bis 4.500 Euro		0,98 **	1,06 **	-0,51	1,22 +
Bruttoeinkommen 4.500 Euro oder mehr		0,94 **	1,09 *	-0,35	0,95
Referenz: Unternehmen >=200 Beschäftigte					
Unternehmen < 10 Beschäftigte		0,23	0,10	0,77	-1,54 +
Unternehmen 11-<100 Beschäftigte		0,15	0,15	-0,07	-0,18
Unternehmen 100-<200 Beschäftigte		0,14	-0,06	0,42	-0,21
Referenz: Branchentarifvertrag					
Kein Tarifvertrag		0,32 +	0,33	0,08	0,54
Haustarifvertrag		0,43 *	0,24	0,45	0,65
Tarifvertrag unbekannt		0,09	0,15	-0,18	1,35
Ehrenamt		0,26 +	0,32	-0,15	0,25
Gewerkschaftsmitglied		0,12	0,21	-0,16	
Ermunterung gewerksch./polit. Amt		0,89 **	1,14 **	-0,60 +	0,37
Wenig Interesse an Arbeitnehmervertretung		-0,54 **	-0,77 **	0,60	-0,63
Keine Zeit für Gremienarbeit		-0,85 **	-0,90 **	0,11	-0,95 *
Gremienarbeit gewohnt		0,09	0,09	-0,07	0,55
Kann gut verhandeln		1,14 **	1,18 **	-0,19	0,72 +
Erfolgreich beim Vertreten Interessen		0,80 **	0,80 **	0,05	1,27 **
Konstante	6,09 **	4,35 **	4,40 **	0,43	3,60 **
Bestimmtheitsmaß	0,03	0,03	0,03		0,32

Quelle: Eigene Darstellung, Random-Effects-Schätzungen, +) $\alpha = 0.10$, *) $\alpha = 0.05$, **) $\alpha = 0.01$.

Wenn Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzte oder das private Umfeld eine Person ermuntern, sich zur Wahl zu stellen, führt dies zu einer leicht höheren Einschätzung, etwas bewirken zu können. Hochsignifikant ist der Effekt dabei aber nur für die Kolleginnen und Kollegen (+0,12) sowie in den Modellen 1 bis 3. Etwas stärker wirkt es sich auf die Einschätzung aus, wenn bereits bekannte Kolleginnen und Kollegen im Gremium tätig sind (+0,19). Dieser Effekt beruht aber – wie Modell 3 zeigt – vor allem auf den Antworten von Frauen. Frauen gehen also eher davon aus, dass sie in Gremien dann etwas bewirken können, wenn sie bereits andere Mitglieder kennen. Die Zusammensetzung des Gremiums wirkt sich auf die Einschätzung in den Modellen 1 und 2 überhaupt nicht aus. Im Modell 3 zeigt sich dann allerdings, dass Frauen ihre Möglichkeiten, etwas durchzusetzen, (schwach signifikant) leicht höher einordnen, wenn in dem Gremium überwiegend Frauen mitarbeiten. Für Männer gilt dies nicht.

Welche personen- und arbeitsplatzbezogenen Merkmale wirken sich auf die Einschätzung aus, im Gremium etwas bewirken zu können? In Modell 2 übt das Einkommen einen starken Einfluss aus – wer mehr verdient, geht auch davon aus, mehr Einfluss zu haben. Der Unterschied zwischen Personen mit einem Einkommen bis zu 1.500 Euro und solchen mit einem Einkommen von 4.500 Euro und mehr beträgt 0,94 Punkte. Zudem zeigt sich, dass Personen ihren Einfluss deutlich und hochsignifikant höher einschätzen, wenn sie bereits einmal ermuntert wurden, ein gewerkschaftliches oder politisches Amt auszuüben (+0,89), wenn sie sich als gut im Verhandeln einschätzen (+1,14), und wenn sie sich als erfolgreich beim Vertreten ihrer Interessen ansehen (+0,80). Hingegen sind Personen, die wenig Interesse an einer Arbeitnehmervertretung (-0,54) oder keine Zeit für Gremienvertretung haben (-0,85), auch hochsignifikant weniger überzeugt, bei einer Wahl etwas bewirken zu können.

Modell 4, das sich auf die Gruppe der Gewerkschaftsmitglieder beschränkt, bestätigt, dass bereits bekannte Kolleginnen und Kollegen im Gremium und die Anrechnung der Gremiensitzungen auf die Arbeitszeit einen Einfluss auf die wahrgenommene Wirkmächtigkeit ausüben. Gleiches gilt für den schwach positiven Effekt der Unterstützung durch das private Umfeld. Die Effekte des bzw. der Vorgesetzten und die Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen werden hingegen insignifikant (was aber auf die geringere Beobachtungszahl zurückzuführen sein könnte). Gewerkschaftsmitglieder geben an, dass sie in einem überwiegend mit Männern besetzten Gremium weniger Einfluss geltend machen können. Eine Partnerin bzw. ein Partner im Haushalt führt zu einer höheren wahrgenommenen Wirkmächtigkeit. Der positive Einfluss des eigenen Einkommens ist schwächer ausgeprägt. Wie in den anderen Modellen geben Personen mit wenig Zeit für Gremienarbeit niedrigere Werte an, Personen, die gut verhandeln können oder erfolgreich beim Vertreten eigener Interessen sind, positivere. Auch hier zeigt sich eine starke Ähnlichkeit der Ergebnisse mit dem Gesamtmodell; in keinem Fall kehrt sich die Richtung der Effekte um.

5. Zusammenfassung und Fazit

Wie lassen sich das Engagement und die Beteiligung von Frauen in Tarifverhandlungen stärken, und welche Faktoren hemmen die Beteiligung von Frauen? Ein zentraler Ansatzpunkt

sind selbstverständlich Frauenquoten für innergewerkschaftliche Gremien und deren Umsetzung. Aber auch wenn Frauen satzungsgemäß entsprechend ihrem Mitgliederanteil in Organisationen und Gremien vertreten sein sollen (in Abschnitt 2 wurde als Beispiel ver.di genannt) – müssen Menschen für eine Mitarbeit in Gremien häufig erst gewonnen werden. Im Rahmen einer Online-Befragung wurden Erwerbstätige daher mit hypothetischen Szenarien konfrontiert. Dabei ging es darum, unter welchen Bedingungen sie sich zur Wahl in eine Tarifkommission aufstellen lassen würden und wie sie ggf. ihre Einflussmöglichkeiten einschätzen. Die Befragten sollten sich vorstellen, sie seien ein Gewerkschaftsmitglied, es ständen Tarifverhandlungen an, und es sollte ein Verhandlungsgremium für die Arbeitnehmerseite gewählt werden. Variiert wurde, ob Vorgesetzte, Kolleginnen und Kollegen und familiäres Umfeld eine Kandidatur der Befragten unterstützten, ob die Treffen in der Arbeitszeit stattfänden bzw. auf diese angerechnet würden und wie sich das Gremium aktuell zusammensetzt.

Zu den Grenzen der Aussagekraft faktorieller Surveys wird häufig angemerkt, dass Vignetten nur eine Verhaltensabsicht, aber kein tatsächliches Verhalten abbilden. So stellen etwa Groß und Börensens (2009) mittels einer Untersuchung abweichenden Verhaltens im Straßenverkehr fest, dass substantielle Abweichungen zwischen geäußelter Handlungsabsicht und realem Handeln existieren, wenn es darum geht, unter welchen Umständen Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer (nicht) über eine rote Fußgängerampel gehen. Allerdings ist ein weiteres Ergebnis, dass die in ihrer Vignettenstudie auftretenden Einflussfaktoren auch während einer Verhaltensbeobachtung im Feld dieselbe Effektrichtung aufwiesen. Anders ausgedrückt: Personen verhalten sich häufiger regelwidrig als sie zugeben, aber die Bedingungen, unter denen sie es tun, werden von Vignetten korrekt erfasst. Ergebnisse aus dem Bereich der „Stated-Choice-Forschung“ (Louviere, Hensher & Swait, 2000) legen ebenfalls nahe, dass Ähnlichkeiten zwischen geäußelter Absicht und Handlung vorliegen. Insgesamt dürfte unsere Untersuchung damit zuverlässig Faktoren abbilden, die eine mögliche Beteiligung an Gremienarbeit beeinflussen.

Männer können sich unseren Ergebnissen nach generell eher als Frauen vorstellen, sich zur Wahl zu stellen. Sie gehen auch eher davon aus, dass sie in den Verhandlungen etwas bewirken können. Dieser Geschlechterunterschied lässt sich – wie ergänzende Schätzungen zeigen – durch persönliche und arbeitsplatzbezogene Merkmale der Befragten „erklären“, die aber teilweise wiederum selbst Ergebnis geschlechtsspezifischen Verhaltens sein dürften. Unabhängig vom Geschlecht ist die wichtigste Bedingung dafür, sich zur Wahl zu stellen, dass die Teilnahme am Gremium auf die Arbeitszeit angerechnet wird. Dies wirkt sich bei Frauen auch positiv auf die Einschätzung aus, im Fall einer Wahl etwas bewirken zu können. Am zweitwichtigsten für die Neigung, sich zur Wahl zu stellen, ist eine Unterstützung durch die Vorgesetzten. Für die Einschätzung, etwas bewirken zu können, ist hingegen – vor allem für Frauen – eher wichtig, dass bereits bekannte Kolleginnen und Kollegen in dem Gremium aktiv sind. Die Entscheidung, sich zur Wahl zu stellen, wird schließlich durch die aktuelle Zusammensetzung des Gremiums nach Geschlecht kaum beeinflusst. Von den persönlichen Merkmalen erhöhen vor allem Erfahrungen mit Gremienarbeit oder in Ehrenämtern sowie positive Beurteilungen der eigenen Verhandlungsfähigkeiten die Neigung, sich zur Wahl zu stellen, und die Einschätzungen, etwas bewirken zu können.

Die Ergebnisse weisen weiterhin darauf hin, dass sich die Mechanismen bei einer Kandidatur bzw. hinsichtlich der Wirkmächtigkeit zwischen Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern

und Gewerkschaftsmitgliedern nicht substanziell unterscheiden. Dies spricht dafür, dass auch eine nicht-repräsentative Stichprobe von Erwerbstätigen, wie sie unserer Studie zugrunde liegt, wichtige Einflussfaktoren auf die Bereitschaft, sich in Verhandlungskommissionen zu engagieren, isolieren kann.

Abschließend ist festzuhalten: Anreize zur Beteiligung an Tarif- und Verhandlungskommissionen – und damit zum direkten Erwerb von Verhandlungsmacht – können den Ergebnissen der Studie zufolge zunächst auf der Betriebsebene ansetzen, etwa durch die Anrechnung der hierfür aufgewendeten Arbeitszeiten oder durch Unterstützung durch die Vorgesetzten. Derzeit wird die Anrechnung von Arbeitszeiten nur teilweise auf Tarifvertragsebene geregelt. Darüber hinaus kann auch eine Ermunterung durch Kolleginnen und Kollegen die Bereitschaft erhöhen, für entsprechende Gremien zu kandidieren. Allerdings wirken sich entsprechende Anreize für Männer und Frauen gleichermaßen aus. Wenn das Ziel verfolgt wird, den Frauenanteil in Verhandlungsgremien zu erhöhen, wäre damit von hoher Bedeutung, Frauen gezielt anzusprechen und zur Kandidatur in entsprechenden Kommissionen zu ermuntern. Weitere wichtige Ansatzpunkte, die hier allerdings nicht untersucht wurde, können Mentoring- und Coaching-Angebote für Frauen in entsprechenden Gremien darstellen.

Literatur

- Abele, A. (2013). Berufserfolg von Frauen und Männern im Vergleich: warum entwickelt sich die „Schere“ immer noch auseinander? *Gender: Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 5, 41–59.
- Achatz, J., Beblo, M. & Wolf, E. (2010). Berufliche Segregation. In Projektgruppe GiB (Hrsg.), *Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft* (89–140). doi: 10.5771/9783845266565-90
- Auspurg, K. & Hinz, T. (2015). *Factorial Survey Experiments. Series Quantitative Applications in the Social Sciences*, Vol. 175. Sage: Thousand Oaks CA. doi: 10.4135/9781483398075
- Auspurg, K., Hinz, T., Liebig, S. & Sauer, C. (2010). Wie unplausibel darf es sein? Der Einfluss von Designmerkmalen auf das Antwortverhalten in Faktoriellen Surveys. In H.-G. Soeffner (Hrsg.), *Kongressband zum 34. DGS-Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008: Unsichere Zeiten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Auspurg, K., Hinz, T. & Sauer, C. (2017). Why should women get less? Evidence on the gender pay gap from multifactorial survey experiments. *American Sociological Review*, 82, 179–210. doi: 10.1177/0003122416683393
- BA [Bundesagentur für Arbeit] (2016). *Der Arbeitsmarkt in Deutschland Frauen und Männer am Arbeitsmarkt 2015*.
- Babcock, L. & Laschever, S. (2009). *Women don't ask, Negotiation and the gender divide*. Princeton: Princeton University Press.
- Barber, B. M. & Odean, T. (2001). Boys will be boys, Gender, overconfidence, and common stock investment. *Quarterly journal of Economics*, 116, 261–292. doi: 10.1162/003355301556400
- Baumann, H., Brehmer, W., Hobler, D., Klenner, C. & Pfahl, S. (2017). *Frauen und Männer in Betriebsräten – zur Umsetzung des Minderheitenschutzes bei Betriebsratswahlen*. WSI-Report 34, 01/2017.
- Beblo, M., Bender, S. & Wolf, E. (2009). Establishment-level wage effects of entering motherhood. *Oxford Economic Papers*, 61(S1), i11–i34. doi: 10.1093/oep/gpn040
- Beblo, M. & Wolf, E. (2003). Sind es die Erwerbsunterbrechungen? Ein Erklärungsbeitrag zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 36, 560–572.

- Beck, M. & Opp, K.-D. (2001). Der faktorielle Survey und die Messung von Normen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 53, 283–306. doi: 10.1007/s11577-001-0040-3
- Bengtsson, C., Persson, M. & Willenhag, P. (2005). Gender and overconfidence. *Economics Letters*, 86, 199–203. doi: 10.1016/j.econlet.2004.07.012
- Blaschke, S. (2008). Frauen in Gewerkschaften, Zur Situation in Österreich und Deutschland aus organisationssoziologischer Perspektive. München: Hampp.
- Blaschke, S. (2015a). Determinants of female representation in the decision-making structures of trade unions. *Economic and Industrial Democracy*, 21, 421–438.
- Blaschke, S. (2015). Female representation in the decision-making structures of trade unions, The influences of sector, status and qualification. *Journal of Industrial Relations*, 57, 726–747. doi: 10.1177/0022185615590904
- Boll, C. (2010). Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen. *Wirtschaftsdienst*, 90, 700–702. doi: 10.1007/s10273-010-1138-x
- Boll, C. & Leppin J. S. (2015). Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland, Umfang, Ursachen und Interpretation. *Wirtschaftsdienst*, 95, 249–254. doi: 10.1007/s10273-015-1814-y
- Bowles, H. R., Babcock, L. & Lai, L. (2007). Social Incentives for Gender Differences in the Propensity to Initiate Negotiations, Sometimes It Does Hurt to Ask. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 103, 84–103. doi: 10.1016/j.obhdp.2006.09.001
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2016). Statistisches Jahrbuch 2016. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2017). Drei Viertel des Gender Pay Gap lassen sich mit Strukturunterschieden erklären. Pressemitteilung Nr. 094 vom 14.03.2017. Abgerufen von https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/03/PD17_094_621.html
- Destatis [Statistisches Bundesamt] (2015). Zeitverwendungserhebung, Aktivitäten in Stunden und Minuten für ausgewählte Personengruppen 2012 und 2013.
- Ditton, H. (1998). Mehrebenenanalyse, Grundlagen und Anwendungen des Hierarchisch Linearen Modells. Weinheim: Juventa.
- Feicht, R., Grimm, V., Rau, H. & Stephan, G. (2017). On the Impact of Quotas and Decision Rules in Ultimatum Collective Bargaining. *European Economic Review*, 100, 175–192. doi: 10.1016/j.eurocorev.2017.08.004
- Finch, J. (1987). The Vignette Technique in Survey Research. *Sociology*, 21, 105–114. doi: 10.1177/0038038587021001008
- Fox, R. L. & Lawless, J. L. (2004). Entering the arena? Gender and the decision to run for office. *American Journal of Political Science*, 48, 264–280. doi: 10.1111/j.0092-5853.2004.00069.x
- Gärtner, D., Grimm, V., Lang, J. & Stephan, G. (2015). Kollektive Lohnverhandlungen und der Gender Wage Gap, Befunde aus einer qualitativen Studie. *Industrielle Beziehungen*, 22, 260–281.
- Goette, L., Huffman, D., Meier, S. (2006). The impact of group membership on cooperation and norm enforcement, Evidence using random assignment to real social groups, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96, 212–216. doi: 10.1257/000282806777211658
- Görizt, A. S. (2007). Using online panels in psychological research. In A. N. Joinson, K.Y. A. McKenna, T. Postmes & U.-D. Reips (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Internet Psychology* (S. 473–485). Oxford/UK: Oxford University Press.
- Görizt, A. S. (2010). Web panels, Replacement technology for market research. In T. L. Tuten (Hrsg.), *Enterprise 2.0, How Technology, eCommerce, and Web 2.0 are Transforming Business Virtually* (Band 1, 221–235). Santa Barbara/CA: Praeger.
- Grimm, V., Lang, J. & Stephan, G. (2016). Tarifverträge und die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen – Empirische Evidenz aus Zerlegungsanalysen. *Industrielle Beziehungen*, 23, 309–333.

- Groß, J. & Börensen, C. (2009). Wie valide sind Verhaltensmessungen mittels Vignetten? Ein methodischer Vergleich von faktoriellem Survey und Verhaltensbeobachtungen. In P. Kriwy & C. Gross (Hrsg.), *Klein aber fein! Quantitative empirische Sozialforschung mit kleinen Fallzahlen* (149–178). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hammermann, A. & Schmidt, J. (2015). Facetten des Gender Pay Gap – Empirische Evidenz auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels. IW Policy Paper 08/2015.
- Hausmann, A.-C. & Kleinert, C. (2014). Berufliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt, Männer- und Frauendomänen kaum verändert. IAB-Kurzbericht 09/2014.
- Hausmann, A.-C., Kleinert, C. & Leuze, K. (2015). Entwertung von Frauenberufen oder Entwertung von Frauen im Beruf? Eine Längsschnittanalyse zum Zusammenhang von beruflicher Geschlechtersegregation. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 67, 217–242. doi: 10.1007/s11577-015-0304-y
- Heery, E. (2006). Equality Bargaining, Where, Who, Why? *Gender, Work and Organization*, 13, 522–542. doi: 10.1111/j.1468-0432.2006.00321.x
- Hill, D. B. (1981). Research Notes, Political Culture and Female Political Representation, *The Journal of Politics*, 43, 159–168. doi: 10.2307/2130244
- Himmelfmann, G. (1972). Tarifverhandlungen und Lohnfindung – Ansätze zu einer politischen Ökonomie der Lohnfindung, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 23, 473–484.
- Holst, E. & Schimeta, J. (2013). Frauenanteil in Topgremien großer Unternehmen in Deutschland nimmt geringfügig zu – DAX-30-Unternehmen mit größerer Dynamik. DIW Wochenbericht – Managerinnen-Barometer, 3–14.
- Holst, E. & Kirsch, A. (2014a). Frauen sind in Vorständen großer Unternehmen in Deutschland noch immer die Ausnahme – moderat steigende Anteile in Aufsichtsräten. DIW Wochenbericht – Managerinnen-Barometer, 19–32.
- Hox, J. J., Kreft, I. G. G. & Hermkens, P. L. J. (1991). The analysis of factorial surveys. *Sociological Methods & Research*, 19, 493–510. doi: 10.1177/0049124191019004003
- IW Köln [Institut der deutschen Wirtschaft Köln] (2016). IW-Gewerkschaftsspiegel 3/2016.
- IAB [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (2016): Tarifbindung der Beschäftigten. Aktuelle Daten und Indikatoren. Für jeden zweiten Beschäftigten gilt ein Branchentarifvertrag. Abzurufen unter: http://doku.iab.de/aktuell/2016/Tarifbindung_2015.pdf
- Joachimiak, W. (2013). Frauenverdienste – Männerverdienste: Wie groß ist der Abstand wirklich? *STATmagazin: Verdienste und Arbeitskosten*, 3, 1–4.
- Kaup, J. (2015). Status quo, Zur aktuellen Situation von Frauen in Führung. In J. Kaup (Hrsg.), *Die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen – Eine Ursachenanalyse* (13–26). Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-10696-6_3
- Kirsch, A. & Blaschke, S. (2014). Women's quotas and their effects, A comparison of Austrian and German trade unions. *European Journal of Industrial Relations*, 20, 201–217. doi: org/10.1177/0959680113518231
- Klenner, S. (2016). Gender Pay Gap – die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen. WSI Policy Brief 07/2016.
- Kohaut, S. & Möller, I. (2013): Frauen in Führungspositionen: Punktgewinn in westdeutschen Großbetrieben. IAB-Kurzbericht 23/2013.
- Louviere, J. J., Hensher, D. A. & Swait, J. D. (2000). *Stated Choice Methods, Analysis and Application*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511753831
- Lundeberg, M. A., Fox, P. W. & Punčohar, J. (1994). Highly confident but wrong, Gender differences and similarities in confidence judgments. *Journal of educational psychology*, 86, 114–121. doi: 10.1037/0022-0663.86.1.114

- McKersie, R. B. & Perry, C. R. & Walton, R. E. (1965). Intraorganizational bargaining in labor negotiations, *Journal of Conflict Resolution*, 9, 463–481. doi: 10.1177/002200276500900404
- Rastetter, D. (1998). Männerbund Management. Ist Gleichstellung von Frauen und Männern trotz wirksamer archaischer Gegenkräfte möglich? *Zeitschrift für Personalforschung*, 12, 167–187.
- Rule, W. (1987). Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in 23 democracies. *Western Political Quarterly*, 40, 477–498. doi: 10.1177/106591298704000307
- Schmidt, J. (2016). Entgeltgleichheit – Die gesamtwirtschaftliche Perspektive. Welche Ursachen hat der Gender Pay Gap? *IW Kurzbericht* 30/2016.
- Smith, T. W. (1986). A study of non-response and negative values on the factorial vignettes on welfare. *GSS Methodological Report* 44, Chicago, NORC.
- Snijders, T. A. B. & Bosker, R. J. (2012). *Multilevel analysis, An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: Sage.
- Steiner, P. M. & Atzmüller, C. (2006). Experimentelle Vignettendesigns in faktoriellen Surveys. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, 117–146. doi: 10.1007/s11575-006-0006-9
- ver.di (2001). Eckpunkte für tarifvertragliche Regelungen im Bereich des Gesundheitswesens, der Kirchen und der Wohlfahrtsverbände. Abgerufen von <https://www.verdi.de/themen/tarif-oed/grundsaeetze>
- ver.di (2013). Frauenquote. Abgerufen von <https://frauen.verdi.de/ueber-uns/++co++efcfeade-1432-11e3-a745-52540059119e>
- ver.di (2015). Satzung ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft. Abgerufen von <https://www.verdi.de/++file++5073a207deb5011af9001810/download/ver.di-Satzung.pdf>
- Wallerand, L. (2009). 25 years of factorial surveys in sociology. A review. *Social Science Research*, 38, 505–520. doi: 10.1016/j.ssresearch.2009.03.004
- Wanger, S. (2015). Frauen und Männer am Arbeitsmarkt, Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet. *IAB-Kurzbericht* 04/2015.
- Westle, B. (2001). Politische Partizipation und Geschlecht, in A. Koch, M. Wasmer & P. Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen* (131–168). Opladen: Leske + Budrich. doi: 10.1007/978-3-322-99341-0_6
- Williams, J. E. & Best, D. L. (1990). *Measuring sex stereotypes, A multinational study*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Irene Ramos-Vielba, Richard Woolley*

Lokale Faktoren formen die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors im Krisenkontext: Ein Vergleich spanischer Kommunalverwaltungen^{**},^{***}

Zusammenfassung

Die Finanzkrise zog seit 2008 schwerwiegende „Krisenmaßnahmen“ nach sich, die auf allen Verwaltungsebenen Spaniens darauf konzentriert waren, das Haushaltsdefizit zu verringern. In diesem Kontext versuchte die Zentralregierung die Ausgaben regionaler und lokaler Verwaltungen zu beschränken. Eines der zentralen Instrumente über welche die spanische Regierung verfügte, war die Reduktion der öffentlichen Beschäftigung. Der Beitrag untersucht, wie die zwei Lokalverwaltungen von Bilbao (Baskenland) und Parla (Madrid) 2010 bis 2015 auf die zentral auferlegten Maßnahmen reagierten, indem ein *Varieties of Capitalism*-Konzept zur Untersuchung sub-nationaler Institutionen angewandt wird. Es wird der Schluss gezogen, dass Prozesse wirtschaftlicher und sozialer Anpassung in Spanien auch durch verschiedene regionale und lokale politische und wirtschaftliche Arrangements beeinflusst werden. Es werden Schlüsselfaktoren der unterschiedlichen Folgen für die industriellen Beziehungen beschrieben und diskutiert. Die Befunde zeigen, dass verschiedene Typen und Grade der Koordination innerhalb einer dezentralisierten Ökonomie existieren können.

Schlagwörter: Spanien, Kommunen, Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors, Krisenmanagement

Local factors shaping public sector industrial relations in a context of crisis: A comparison of municipal administrations in Spain

Abstract

The impact of the 2008 financial crisis led to the imposition of severe ‘crisis measures’ focused on alleviating budget deficits at all levels of Spanish government. In this context, the central government sought to restrict regional and local government spending. One of the key mechanisms at the Spanish

* Dr. Irene Ramos-Vielba, INGENIO (CSIC-UPV) Universitat Politècnica de València, Ciudad Politécnica de la Innovación, Edif 8E - 5ª, Camino de Vera s/n, Valencia 46022. Spain. E-Mail: iramosvi@ingenio.upv.es
Dr. Richard Woolley, INGENIO (CSIC-UPV) Universitat Politècnica de València, Ciudad Politécnica de la Innovación, Edif 8E - 5ª, Camino de Vera s/n, Valencia 46022. Spain. E-Mail: ricwoo@ingenio.upv.es

** Artikel eingegangen: 1.6.2017, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 1.10.2017

*** The empirical data used in the article date back to the project ‘Crisis, State and Labour Relations: Austerity Policy and Public Sector Labour Relations’, funded by the Hans Böckler Foundation.

government's disposal was restricting public sector employment. This paper examines the responses to these centrally imposed measures in two local municipal governments, Bilbao (Basque Country) and Parla (Madrid) between 2010 and 2015. The paper applies a 'varieties of capitalism' conceptual approach to investigate what it refers to as subnational institutional systems and suggests that processes of economic and social adjustment in Spain are also influenced by distinctive regional and local political economic arrangements. Key factors contributing to the different industrial relations outcomes observed in the two case study locations are described and discussed. The results show that different types and degrees of coordination can co-exist within a decentralised national political economy.

Key words: Spain, municipalities, public sector industrial relations, crisis management (JEL: J45, J5, O52)

1. Introduction

The recent economic, financial and sovereign debt crisis affected public sector industrial relations in Europe in quite diverse ways across countries (Bach & Bordogna, 2016). Likewise, in Spain, the crisis effects were felt in all parts of the country, but not equally. When the crisis struck, one of the most effective levers for a central government interested in limiting lower level government expenditures was a series of quite severe crisis measures directed at public sector employment, which had an asymmetrical impact across levels of government, affecting the local level to a greater extent (Molina, 2016).

Spain has been described as a quasi-federal system of government (Wollmann & Iglesias, 2011) composed of a central state, 17 regional governments known as *Comunidades Autónomas* and 8,685 local entities (mainly city councils) (Goicoechea Bilbao & López Herrera, 2014). Both the regional and local levels of government retain significant competences for delivering public services, sometimes in conjunction with the state. Municipalities administer essential public services – such as water supply, street lighting and garbage collection – along with contributions to an assorted list of social services and facilities. In fiscal terms, local municipalities account for around 12 percent of national public expenditure and depend upon central state transfer for more than one-third of their income (Wollmann & Iglesias, 2011).

This study focuses on Spanish public sector industrial relations in the period 2010–2015, with two main objectives. First, we aim to identify the main factors shaping local responses to crisis measures imposed on municipal public sector by the Spanish central government. Second, we explore institutional political-economy subsystems and their dynamics to explain differences in these responses.

The most direct and significant impact of the 2008 financial crisis in Spain was a dramatic economic policy shift, in mid-2010, toward reducing budget deficits at all levels. This was the result of the deepening of the recession and pressures from the European Central Bank and the international financial markets (Muñoz de Bustillo & Antón, 2013). By the end of 2011, the two main Spanish political parties – 'Partido Popular' (PP) and 'Partido Socialista Obrero Español' (PSOE) – had agreed on a constitutional amendment (article 135) to include debt ceiling provision to "limit the public debt and impose a balanced budget standard for the government as a whole" (Rodríguez-Ferrand, 2011). Severe fiscal aus-

terity measures were implemented in return for financial assistance for bank recapitalization. In 2012, the Spanish banking system '*rescate*' headed off the potential for multiple bank implosions. This occurred at a moment in time when more than €600 billion of Spanish debt, which had largely fuelled a construction boom, was being held by banks in Austria, Belgium, France, Germany, and the Netherlands (Royo, 2013; Hall, 2014).

One of the key restraints at the disposal of the central government was to place restrictions on the public sector workforce through both a freeze in recruitment and a decrease in the replacement rate and through extraordinary pay cuts and salary withholdings (Montesinos, Pérez & Ramos, 2014; Fernández Leiceaga, Lago Peñas & Vaquero, 2016). Changes to the regulatory framework for labour expanded the possibility of using collective dismissals in the public sector similar to those available in the private sector, which could be justified on the grounds of significant changes in the economic situation. Strong central government unilateralism was evident in the implementing of short-term cuts (2010-2012) introduced as a response to the crisis (Molina, 2016).

The effects of the crisis on dependent municipal budgets were quickly felt. From 2010 to 2011 municipal budgets decreased by 12.1 percent, including reductions of 12 percent in social protection, 6.6 percent in health and 14.3 percent in education (Muñoz de Bustillo & Antón, 2013). At the same time, the crisis brought higher levels of unemployment, an increased need for local level social services and protection, which translated into a widening gap between increasing costs and decreasing incomes among municipal governments (Wollmann & Iglesias, 2011). In 2013, the 'Rationalization and Sustainability of the Local Administration Act' was introduced. The Act aimed to reduce administration costs, improve the fiscal responsibility of each municipality, increase the efficiency of municipal investments, and heighten municipal financial control (Ruano & Álvarez, 2016). The reinforcement of control mechanisms and 'punishment' plans for municipalities not fulfilling deficit requirements (Mellado Ruiz, 2015) imposed new levels of central authority over local government finances (Cerdá Aldeguer, 2014) pointing toward a recentralization process (Molina, 2016).

In effect, austerity and control measures fuelled concerns about negative impacts on social services for which local municipalities had major or conjoint responsibility (García & Fatou, 2015). Public sector trade unions were alarmed by reductions in public employment at a time of rising demand for public services. Additionally, collective bargaining processes and tripartite agreements in the public sector were in practice suspended or sidelined, public protests and political tensions escalated and, amid a more confrontational environment, the number of industrial disputes increased (Molina & Miguélez, 2013; Muñoz de Bustillo & Antón, 2013).

It is in this context of crisis that this paper examines the impact of the financial crisis on public sector industrial relations at the municipal government level in Spain. Whilst state law is binding on all parts of the public administration, and central government measures are equally applicable throughout Spain, variation could be observed in municipal level industrial relations responses to the crisis measures. We compare the responses of two municipal administrations in the realm of public sector employment, seeking to identify the main factors influencing their diverse courses of action and the disparate outcomes achieved.

In the following, we first present our conceptual framework and analytical propositions. A methodological section then summarises the design of the comparative case study

approach utilised and introduces the two case study municipalities. Section 4 presents our main results, with the final section discussing our findings and pointing out the limitations of the study.

2. Conceptual framework and analytical propositions

2.1 Varieties of capitalism applied to a sub-national institutional system

The analysis developed in this paper relies on the ‘varieties of capitalism’ (VoC) (Hall & Soskice, 2001) approach to national political economy. According to this approach, the group of ‘coordinated’ market economies (CMEs) in the ‘north’ or the ‘core’ of Europe, including Austria, Belgium, Finland, Germany, and the Netherlands, are national political economies characterized by “export-led growth models built on high levels of wage coordination, sophisticated systems of vocational training, the inter-firm relations necessary to operate collaborative research and development, and intra-firm relationships that promote continuous innovation and quality control” (Hall, 2014, p. 1226). Another group of ‘mixed’ market economies (MMEs), including Greece, Italy, Portugal and Spain, are characterized by less coordinated wage bargaining processes, less coordinated employer associations linked to a deficit in investment in skills training, and firms focused on low-cost competitiveness in domestic consumer sectors (Royo, 2008; Hall, 2014). MMEs’ weak capacity for employer-union coordination (Molina & Rhodes, 2007) is partially due to low union density rates and to supportive relations between political parties and central organizations leading to lobbying the state for protection and compensation (Hassel, 2014).

Spain has been described as a ‘state-influenced market economy’ (Schmidt, 2012) that remains corporatist in its response to forces of globalization (Royo, 2007). For example, prior to the financial crisis, processes of European Monetary Union and global integration have been argued to have prompted increased efforts to coordinate among interested parties in Spain, as firms came under pressure to improve competitiveness (Royo, 2007). The interests of employers to create more flexible labour markets whilst keeping wage growth relatively controlled was only achievable with the acquiescence of unions (Royo, 2007). ‘Social pacts’ negotiated between governments, employers and unions, “became an instrument not only to achieve wage moderation, but also to negotiate social and labour policies” (Royo, 2007, p. 50). Somewhat in contrast to the VoC MME model then, in Spain, the relative lack of strong coordinating institutions and an economy focused on domestic demand has not historically precluded the political negotiation of ‘defensive’ coordination measures.

Spanish political economy is further complicated by the decentralization of power to regional *Comunidades Autónomas* in the transition to democracy from the late 1970s. Institutional arrangements at the regional level have been found to promote patterns of coordination that differ from the national level (Royo, 2009). In the Basque Country region, for example, relatively cooperative political processes coupled with well-organised civil society organisations led to greater levels of coordination and the adoption and institutionalizing of a value-adding export-oriented model of economic development in a relatively short space of time in the 1990s (Royo, 2009). The process of institutional adjustment and

change in Spain may therefore be more strongly influenced by diverse regional dynamics and transformations than it is the case in many other European countries.

From the perspective of VoC, the advent of the financial crisis in Europe triggered a range of responses, each of which is best understood “as a product of interactions between institutions, interests and ideas” with their national political economy characteristics (Hall, 2014, p. 1232). However, when the crisis exploded fully, the Spanish government was not necessarily able to impose austerity uniformly across the country as all political reforms in Spain require cooperation from employer and labour organisations, and extensive coordination arrangements involving the regions (Schmidt, 2012).

2.2 Proposed factors shaping local responses

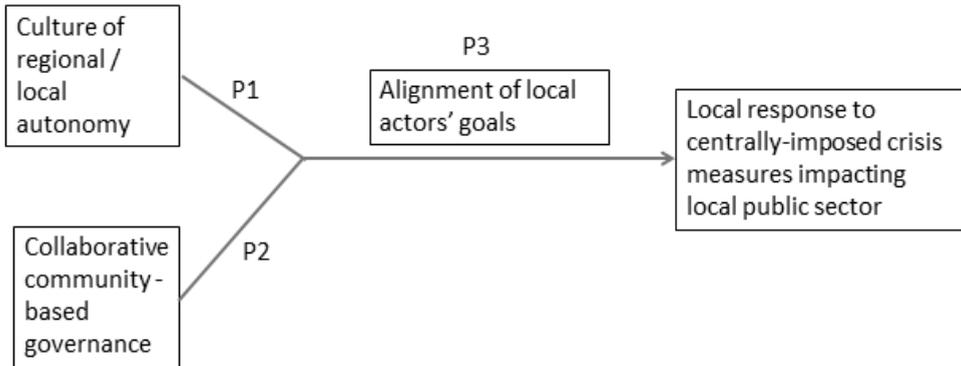
In the Spanish case then, the ‘interactions of institutions, interests and ideas’ that shaped responses to the financial crisis also took place at the sub-national level of the political economy. Based on this premise, our study examines the main factors shaping responses to crisis measures imposed on municipal public sector in Spain in the period 2010-2015.

The interactions of policies, politics and political are reflected in the spreading of ideas and discourses. Considering the decentralised model of governance in Spain and the apparent absence of a persuasive post-crisis discourse from the state toward the regions (Schmidt, 2012), the first expectation of our study was that *the existence of a culture of regional/local autonomy would shape the response to the centrally-imposed crisis measures on local public sector.*

From a VoC approach, the state has a central role in solving coordination problems between business and labour organisations in MMEs. The state matters “as a state of mind as much as the state in action” (Schmidt, 2012, p. 182). The ‘historical patterns’ (Hall, 2014) and ‘ideational imprints from the past’ (Schmidt, 2012) which shape the political economies of MMEs, we also expect to exist at sub-national levels in the case of Spain. With these factors in mind, our second expectation was that *the regional/local historical trajectory and a policy legacy of collaborative community-based governance will be decisive in shaping responses to centrally-imposed restrictions on the local public sector.*

The organisational characteristics of interested parties are also regarded as an important variable shaping MME characteristics (Molina & Rhodes, 2007), as is the quality of political leadership and the probity and competence of state officials as agents of change (Schmidt, 2012). These elements give rise to our third expectation that *a culture of regional/local autonomy (P1) combined with a historically collaborative community-based governance (P2) will align local actors’ goals (P3) in response to centrally-imposed measures impacting local public sector, creating a reinforcing effect (Figure 1).*

Figure 1 Analytical propositions on determinants of local responses



3. Research approach and case studies

The case study reported on this paper followed a comparative design, with explanations focused on the factors that contributed to differences between our two cases. The empirical analyses are based on primary data collected through a series of matched interviews in two local municipalities in Spain. In both municipalities interviews were conducted with representatives of the human resource department, the finance department and the two main trade unions, in January 2015. Interviews were conducted in Spanish, then transcribed and coded to explore responses related to our analytical propositions (Figure 1). The selected quotes used in this paper were translated into English by the authors. In addition, a range of relevant secondary data was compiled to characterise the cases, to document changes in regulations, and to triangulate impacts and changes reported by interviewees as much as possible.

The rationale for the selection of the cases followed three criteria. First, we considered mid-size cities with a total population between 100,000 and 350,000. According to the National Statistical Institute, there are 54 cities in this range in Spain. Second, we looked for cities with very different levels of financial indebtedness when the crisis struck, in order to test our propositions in contrasting conditions (Yin, 2003). Finally, we selected our local government cases in two regions with different systems of regional financing, again to drive contrast in our cases (Yin, 2003). The cases were thus selected on the basis of expectations regarding their information content and a strategy of seeking maximum variation (Flyvbjerg, 2001) in terms of their financial indebtedness and fiscal autonomy among mid-sized cities in Spain.

The two municipalities chosen for the comparative case study were Bilbao in the northern Basque Country region and Parla in the central Madrid region (Table 1).

Table 1 Characteristics of the Bilbao and Parla municipalities

		Bilbao	Parla
Province, Region, (Location)		Bizkaia, Basque Country (North)	Madrid, Madrid (Centre)
Population 2015¹		345,141	125,056
Debt per person 2013 (€)²		20.9	2,940.7
Regional spending powers³		Extensive + police + local level + language	Extensive + provincial level (regional sub-divisions)
Govt. political party	Pre 2015 election	EAJ-PNV (Basque Nationalist Party)	PSOE (Spanish Socialist Party)
	Post 2015 election		PP (Popular Party)
Main public services provided		Social services, local police & internal administration. Limited competences for education: maintenance of public primary and secondary school buildings Health: inspection of the health standards of local businesses	
Dependent enterprises or organisations		11 with around 450 employees in 2014. Mainly related to cultural activities, informatics, transportation or housing. Each has its own HR management & collective bargaining, but town hall conditions are also applied	-----
Municipal public sector workforce		Around 2200 in 2014, 800 of which were police	Around 630 in 2014.
Employment tenure		100% civil servants at town hall. Mainly salaried in municipal enterprises	36% civil servants & 64% salaried From total civil servants, 70% are police

¹ Instituto Nacional de Estadística (2016); ² Cinco Días (2014); ³ Fernández Leiceaga et al. (2016, p. 29).

Case 1: Bilbao

Bilbao is a prominent Basque city, which in the 1980's initiated a comprehensive restructuring of the existing industrial fabric (mainly metallurgy), which became a deep and long-term modernisation process. As a result, the city began to promote a new economy focused on tourism and services, including creative and cultural industries. The City Council promoted a strategic plan for the revitalization of abandoned industrial sites and deteriorated zones. A key milestone in this urban transformation was the Guggenheim Museum, which signified a radical change in the city's self-image. Likewise, especially from the second half of the 1990's, the policy of the Basque government promoted advanced manufacturing, technological centres and new industry clusters, including energy, paper-making, electronics, information and communication technology, maritime industries and aeronautics (Elola, Valdalisó, López & Aranguren, 2012). This strategy was based on the Basque gov-

ernment's decision to jointly work with the principal economic and institutional stakeholders to improve regional competitiveness (Royo, 2009). Public administrations in the region, including at the local level, participated in policy formation and contributed positively to the transformation (Royo, 2009). The city was governed by the regional nationalist party EAJ-PNV throughout this time, including the financial crisis and the period of this case study.

The Basque region is culturally distinctive with its own lexically isolated language, Euskera. Under the special *foral* community model in the Basque Country (and neighbouring Navarre), the regional treasury controls 'tax figures representing 95 percent of their total revenue' (Fernández Leiceaga et al., 2016, p. 4). This full tax autonomy in terms of regulatory capacity, management capacity and collection, leads to substantially higher per capita revenues compared to other regions (Fernández Leiceaga et al., 2016). In the midst of the financial crisis, the municipality of Bilbao had the second lowest amount of local government debt amongst all Spanish municipalities with a population of more than 75,000 (Goicoechea Bilbao & López Herrera, 2014).

Public sector employment in Bilbao was relatively stable in the period leading up to the onset of the crisis. The ratio of fixed-term salaried workers and temporary civil servants (*interinos*) within the local public sector workforce was reported to be relatively low (around 18%). Although there were no dismissals, the workforce declined by around 160 persons during the crisis, through retirements and other attrition. This impact was moderated to some extent through municipal and community mechanisms. Some replacements continued to be made in essential services such as firefighters and police and required salary cuts were softened by using a sliding scale depending on pay levels (the average reduction was around 2.8%). The elimination of the Christmas bonus in 2012 was counteracted by the municipal authorities, who brought forward the 2013 bonus in the form of a zero percent personal loan.

Case 2: Parla

Parla is a satellite city of Madrid, the national capital and largest urban agglomeration. The predominant activity in Parla's economy is commerce (77%). The other two main sectors are hotel-related business and the provision of general services (Ayuntamiento de Parla, 2014). There is relatively little industrial activity in the area and a low level of investment by large companies. In line with a common trend propelling the Spanish economy from the mid-1990's until 2008, Parla also experienced a real estate boom. From 2000, the city underwent rapid population growth due to strong urban investment and rapid infrastructure development, including construction of 13,800 residences in East Parla and a continuing wave of immigration to Spain. This meant an increase in hiring temporary workers at the town hall to cover a higher demand for public services. When the crisis struck, Parla was governed by the centre-left social party (PSOE), but a minority conservative Popular Party (PP) government took power following the local (and regional) elections held in 2015.

The Madrid region, like all (non-*foral*) common system regions, has reduced collection and management capacity over some forms of taxation including income tax and consumption tax (VAT). At the start of the crisis the central government had divested itself of its fiscal transfer capacity (Fernández Leiceaga et al., 2016, p. 6), but without imposing signifi-

cant budgetary constraints at the lower levels (León, 2009). In Parla, the financing required to cover the increased demand for services had grown rapidly, so when conditions suddenly changed the local government found itself running one of the worst debt-to-revenue ratios of all city councils in the country – 519.4 percent in 2013 (Goicoechea Bilbao & López Herrera, 2014). To reduce the level of local government debt, the central government approved various extraordinary mechanisms from 2012, which “entailed a substantial increase in local and regional government debt vis-à-vis the state. The funding mechanisms agreed on require compliance with certain adjustment plans” (Téllez, Hernández de Cos, Hurtado & Pérez 2015, p. 6). In the specific case of Parla, the City Council participated in three central mechanisms to finance payments due to suppliers. In exchange, local managers had to report to the central government on a quarterly basis. The Parla municipality’s failure to fully satisfy fiscal duties to state institutions (tax agency, social security agency) also meant that 100 percent of certain periodic funds, dedicated for large municipalities, were withheld.

Public sector employment in Parla grew from around the year 2000, driven by an increase in salaried and temporary workers to meet the demands for new local services. Fixed-term positions rose to make up a relatively substantial proportion of the total local government workforce (around 40%). When the crisis struck, central administration control measures took effect rapidly in Parla. A decrease in salary of 5 percent was imposed in late 2010, along with an increase in working hours. The Christmas bonus was also eliminated, while days off were reduced, and a “zero replacements for retirees approach” was taken. In addition, a total of 66 non-permanent employees were made redundant in 2011, (although the vast majority appealed to the Courts and some succeeded in being reinstated).

4. Results

4.1 Decentralisation and the culture of autonomy

Decentralisation has been possibly one of the main forces in Spanish political economy in recent decades. From the mid-1980s until the early 1990s this process focused on the development of the *Comunidades Autónomas* and the regulation of local municipalities. Since then, and up to the recent crisis, there have been important changes to regulations which further emphasize a decentralisation approach (Bassols Coma, 2014). First, in 1999 a new law reinforced competences at the local level and coordination instruments with the *Comunidades Autónomas*. Second, a new Act in 2003 focused on a modernisation process and management improvements, especially for big cities. A further proposed reform (*Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local*) in 2007 was interrupted by the financial crisis and remains unfulfilled. Regional government budgets, which in Spain had become increasingly independent from the national government through decentralisation, were suddenly under pressure from all sides – the EU, the financial markets and the central government.

All municipalities in Spain share elements of a basic common institutional framework. First, internal economic and financial control is exercised for the city council by the economic chief (*Interventor*), part of a special group of central state civil servant technicians. Second, the central government delegation in the regions (*Delegado del Gobierno*) carries

out some monitoring and coordination tasks. Third, regional audit councils (*Tribunal de Cuentas*) can perform ex-post controls on budgetary execution to seek fiscal consolidation. Likewise, there is some general legal binding from higher institutional levels, for example, the central state budgetary law. From September 2011 the amendment of article 135 of the Spanish Constitution for the enforcement of the principle of budgetary stability additionally bound all public administrations at all government levels. Within this framework, local governments have varying degrees of budgetary authority over their own expected revenues and spending, which is finally approved in a plenary session. The central state and the regional government also transfer some specific subsidies to contribute to the cost of some public services provided by the municipalities.

A heightened sense of cultural and historically grounded autonomy can be said to exist in the Basque Country. The *foral* model means that the Provincial Council (*Diputación Provincial*) collects, manages and distributes tax money among the city councils in the region. In exceptional cases of unsustainable finances, the Provincial Council also supervises the budget. Interactions between these different levels of government within the region are preliminary built on professional and technical relations.

Employers and trade unions in the Bilbao municipality share a commitment to regional autonomy, especially in response to any perceived national attempts to recentralise operations.

“We support the sphere of Basque decision-making and our employers, who are politicians, also do... There is the central state’s interest in recentralisation but it will be more difficult to be implemented in the Basque country.” (B3-trade union)

As they enjoy a relatively good financial situation, the Basque Country government publicly supported maintaining public services in the region during the crisis.

“The social agents can negotiate in the Basque country to set the scope of the public sector and the public services.” (B4-trade union)

In line with this sense of cultural autonomy, the pro-independence union favours a more regionalist conception of the public sector.

As Parla was considered to be at financial risk, the municipal budget was under exceptional *ex ante* revision by the Spanish Ministry of Finance, in addition to the regular institutional mechanisms described above. The Ministry checked that budgetary figures were in accordance with the state fiscal adjustment plan. Some local actors considered that part of the current financial problems could be solved if the state actually took *more* direct decisions on local economic issues.

“A public employee could get better labour and union guarantees at a higher government level since at the local level we are going through a tougher crisis than at regional or central levels.” (P4-trade union)

Evidence of tensions between decentralisation and recentralisation were thus seen in both cases, although these tensions were very differently configured. In Parla, sentiment favouring some recentralisation was likely to be based on a growing distrust of local politicians, mainly due to prominent corruption cases and the level of indebtedness incurred. The situation generated complaints regarding an apparent lack of effective supervision and control over spending in the past. As a reaction to dismissals and the worsening of the working

conditions of public employees in the municipality, higher levels of government seemed to be considered a relatively ‘safe haven’ by some.

Our first proposition, that the existence of a culture of autonomy would determine to some extent the nature of the response to the centrally-imposed crisis measures, is supported by the empirical evidence. In the case of Bilbao, the culture of autonomy is strongly embedded in the municipality and inspired local actors to firmly oppose the central state’s impositions. This opposition can be understood as an expression of a deep-seated resistance to recentralisation attempts in general. In the case of Parla, a much weaker culture of autonomy exists. Centralised decisions were here perceived as a potential problem solution, in a context where a demand for protection and compensation from the state, characteristic of MMEs, is quite prevalent (Schmidt, 2012; Hall, 2014).

4.2 Collaborative community-based governance

The tradition of trade union participation in the organisation of work is strong in Bilbao. The main unions at the regional and local levels are Basque Workers Solidarity (*Eusko Langileen Alkartasuna*, ELA), which is the oldest and strongest regionalist and Basque nationalist trade union, and the Nationalist Workers’ Committee (Langile Abertzaleen Batzordeak, LAB), the trade union wing of the Basque independence movement¹. Each of the two accounts for more than 15 percent of the workers’ delegates in the region. They are in relatively strong positions when participating in regional collective bargaining processes and have the right to representation in regional public institutions.

In terms of decision-making procedures, the development of Bilbao’s public sector seemingly relies on the strengthening of budget practices which are built on the basis of a realistic prevision of revenues and internal collaborative methods.

“Most public administrations used to include in their budgets artificially high expected revenues. That has terrible cumulative consequences if you keep equivalent levels of spending (...) There is not just a mere internal fiscal ex post control but a previous internal advisory work to fulfil the requirements and then, over that, we establish certain procedural routines to follow (...) Some projects stem from citizens’ participation in their local districts and then are included in the municipal budget.” (B1-finance department)

In Bilbao, trade unions and the local government have maintained fluent interactions, which have helped with internal decision-making and the exploration of ways to side-line the austerity measures imposed by the central government.

“Facing the recent general trend to harmonise worse labour conditions for the public employees in Spain, we endeavoured to explore all means of non-application here.” (B3-trade union)

Retrenchments that were seen as imposed by the EU for deficit reasons were not considered to fit with the local economic situation in Bilbao. Their compulsory implementation led to

1 “ELA was founded (...) in the context of social Catholic Basque nationalism and was long close to the Basque nationalist party, the PNV (...) It is characterised by an efficient organisation and negotiating capability. Since the 1990s it has been aligned with the radical separatist LAB and has distanced itself from the CCOO and the UGT. It has around 100,000 members (...) With a strong grassroots orientation LAB developed into an effective trade union organisation which (...) participates actively in collective bargaining and interest representation activities” (Köhler & Calleja Jiménez, 2013, p. 2).

some improvisation and informal procedures became the unintended consequences of the imposition of the crisis measures.

Active interaction and information exchange practices have been fostered on the basis of promoting good general relations between employers and employees.

“Beyond a certain level of disagreement, which does exist, we keep ‘peace’, because they also give in.” (B3-trade union)

“In general terms, the city council is not a very conflictual environment of public industrial relations.” (B4-trade union)

Seeking consensus and collaboration is said to come first in the local public sector industrial realm. This is not to deny that more confrontational steps may sometimes be taken, although the record of successful past agreements is seen to have discouraged further mobilisation at times.

“Sometimes there are disputes affecting specific groups of public employees (e.g. local police) and we had to use strong protest actions, a carrot and stick approach (...) In the Bilbao city council, as we get some achievements, in the end, it is more difficult to mobilise people.” (B3-trade union)

In fact, there were no local level strikes directly related to the central labour force austerity measures imposed in 2010 and 2012. However, there were a high number of union actions and several general strikes in the region because of austerity measures and the resulting worsening conditions of all workers in Spain. These circumstances contributed to strengthening the trade unions’ positions to some extent.

In Parla, the union map has followed the national pattern more closely. The two largest unions, the socialist General Workers’ Confederation (UGT) and the post-communist Confederation of Workers’ Commissions (CCOO), have traditionally accounted for the majority of the representatives in the elections for workers’ delegates and work councils at the local level. Since its founding, UGT has kept strong linkages with the Socialist party (PSOE). This includes the municipal government level, which may have conditioned some courses of action and eventually generated some disaffection among public employees who felt that the union was *too* close to the governing socialist politicians. The large traditional unions have come to be considered “part of the political system and its institutions and are thus criticised by many civil society protest movements” (Köhler & Calleja Jiménez, 2013, p. 1). The recent crisis has intensified citizens’ demands for public accountability and the social perception of the big trade unions has progressively deteriorated.

“Workers have been devastated by the crisis. They have seen the majoritarian trade unions’ as accomplices in corruption behaviour. That is why minority radical unions are gaining more support.” (P4-trade union)

In spite of the difficult times brought about by the crisis, and the subsequent high levels of discussion and disagreement at the workplace, intermittent negotiations continued in Parla. But interpersonal and informal interactions were progressively substituted by more formal instruments.

“Being a medium-size city, the traditional functioning was more face-to-face and informal oriented. In the last years, however, every decision that is approved is provided in a written document.” (P2-human resource department)

The decision process for the implementation of cost-cutting in Parla was characterised as turbulent.

“Random and political criteria were incorporated to apply employees’ redundancies rather than a more planned and rational approach. It also counted on some other actors’ consent or connivance.” (P4-trade union)

In the opinion of some unionists, the cost-cutting process was not transparent enough and the seeds of mistrust between involved were sown.

Finally, the weaknesses of the local financing system and a broad discretion for electorally-driven economic decisions by local politicians, combined with insufficient external financial controls at the regional level, generated a perfect storm effect where all circumstances together aggravated the resulting situation. This led to speculation about the need for institutional reforms, amid the inherent conflicts and heightened potential for corruption that exists where local powers are too closely fused.

“Political and executive spheres could be separated by appointing a manager responsible for the provision of quality and cost-effective public services.” (P1-finance department)

As a consequence, the role of the implanted state financial controller, the *Interventor*, had to be reinforced with regard to local decision-making procedures.

A conflictual environment emerged in Parla in the aftermath of the crisis. Some disputed cases were taken to the Courts to be resolved, with a range of different judicial outcomes. Whilst there were some demonstrations and protest actions to oppose personnel dismissals, there was no strike. Unions refused to negotiate the redundancies and other arrangements weakening working conditions. These were then unilaterally applied, showing the futility of such refusals to negotiate.

“As unions, we are in favour of agreements to effectively facilitate savings and good services (...) Our line of work is not breaking bridges. We represent public workers and we care for them in the first place, but we will not be waiting for a few crumbs as others did in the past... We fight for labour rights, not for some privileges, so we are open to dialogue but also to mobilisation.” (P4-trade union)

In spite of significant expressions of dissatisfaction, a relatively acquiescent attitude remained. The unions did not adopt a disruptive strategy since there was a basic understanding of the critical nature of the situation, and a sense of the limitations that applied in such exceptional circumstances.

The evidence gathered quite strongly supports our second proposition, that the historical trajectory and policy legacy of collaborative community-based governance would be decisive in shaping the response to centrally-imposed crisis measures. Bilbao’s greater levels of coordination allowed the actors there to face adversity and resist to some extent. In comparison, the relatively low degree of institutional coordination among actors in the Parla case, coupled with perceived personal conflicts of interest, actually fostered the gate-keeping role of the central state.

4.3 Aligning local actors’ goals

In the immediate aftermath of the crisis, collective employment bargaining processes were largely suspended or side-lined in the public sector at the various levels (central, regional and local) in Spain (ILO, 2014). However, in several regions of Spain regionalist-nationalist

trade unions exert strong influence, as is the case in the Basque Country (Köhler & Calleja Jiménez, 2013). A distinctive feature, especially of ELA, is a very high union density and strong grass-roots support in the workplace. In terms of bargaining, this obviously entails a stronger negotiating position for improving working conditions.

“Our model in the Basque country is founded in a differentiated dynamic of confronting about contents. Both the financial autonomy of our unions and the fact that our strength stems from membership put us in a better position to negotiate. As a consequence, the working conditions of the public employees in the Basque country have been usually better than in the rest of the state.” (B3-trade union)

Likewise, trade unions’ participation in dense regional networks and broader social alliances provide stronger support for being more aggressive in their demands and jointly organising some complementary union and social actions.

Employer organisations, in both the public and the private sectors, also hold strong positions and play powerful roles in the configuration of regional industrial relations. The maintenance of a relatively equal balance of forces at the regional and local levels seems to have encouraged lively bargaining processes. Before the crisis, periodic bargaining rounds facilitated the relatively straightforward setting of labour arrangements in the municipality of Bilbao. After the crisis, bargaining difficulties arose due to the cutbacks imposed by the central state and implemented by the local government. As a way to circumvent those restrictions, the municipality started to make some exceptional agreements, which were sometimes presented as being somewhat unilateral. In reality, these agreements were based on prior negotiations with the trade unions to jointly find creative formulas to resist – to some extent – the austerity measures centrally imposed. The LAB union, however, still maintained their demands for the creation of new employment, further transformations or new measures to effectively counteract the restrictions imposed on public sector employment.

In Bilbao, the confluence of some elements – ranging from well-established regional nationalist political parties to a charismatic Mayor who held power for 16 years (deceased in 2014) – appeared to create a quite stable and primarily pragmatic atmosphere. Continued strong electoral support for the Basque Nationalist Party EAJ-PNV – which has governed in the city since the first democratic local elections in 1979, either alone or in coalition with others – was ratified in the most recent local elections in May 2015.

The pre-existing closeness between the main trade union ELA and EAJ-PNV was not seen as preventing them from independent action and negotiating positions.

“No matter the accumulated years in power, EAJ-PNV has had the wisdom to realise that they should keep a receptive attitude to confront different positions.” (B3-trade union)

Basque nationalist political parties in the regional and local governments inevitably had the disposition to oppose retrenchments imposed by the central government.

“In those regional institutions and municipalities where nationalist parties (EAJ-PNV and EH BILBU) were in power, the application of the central state reforms was minimized. But in those places within the Basque country where PP [Partido Popular, also the national governing party after November 2011] was governing, the reforms were applied although not in so strict a way as in the rest of the country.” (B3-trade union)

In contrast, the LAB’s project is linked to a radical-left policy and separatist movement views.

“Our demanding attitude intended to point out weaknesses in the municipal policy but we did not have expectations of approval due to the political majority in the city council.” (B4-trade union)

This political alignment was also viewed as a reason why they have been seen to be more aggressive in their demands.

In Parla, union density in the public sector is not high except for the local police force. There had been no new collective agreements for some years. Parts of a former agreement became inapplicable after the central state implemented changes to working conditions. Other parts were declared invalid by the state authorities (*Delegado del Gobierno*) and the abolition of the automatic extension of collective agreements (July 2013) intensified this unsatisfactory situation. In 2014, on-going negotiations were conducted with a positive political will, but the employer side found it difficult to fulfil some demands. From the trade unions’ view, there was a very good previous collective agreement, so to negotiate to worsen their conditions was difficult to accept.

“They are not demanding better conditions anymore. They are just seeking to keep their labour rights they already had before the crisis, and which have been eliminated in the public sector.” (P4-trade union)

Further dismissals continued to breed fear and further weakened public employees’ demands and expectations.

Another consequence of the crisis also appears to have been a weakening of trade unions’ power (Miguélez et al., 2015) and the emergence of some individualization in the negotiation of labour conditions.

“Trade unions have lost their mobilization capacity when strikes have turned ineffectively into some particular non-beneficial agreements (...) Neglecting negotiation has pushed employers to act in small groups or even to negotiate individually.” (P4-trade union)

In spite of some local social alliances that mobilized street protests, local trade unions had a limited disruptive capacity in practice.

“There were protest actions and demonstrations but trade unions have seen that these [labour] conditions, which are not negotiated, are no-matter-what applied, and subsequently have changed their attitude.” (P2-human resource department)

In the end, the unions in Parla were led to adopt a more pragmatic approach.

The Parla political climate had been characterised by close links between the main trade union UGT and, up to 2015, the predominant governing political party at the local level (the Spanish Socialist Party, PSOE). Tight interconnections and mutual dependence could have been fruitful in the past to some extent, but they became counterproductive when the crisis struck and a patronage system was exposed. This outcome was intensified significantly by the negative impact of some high-profile corruption cases (e.g. *Punica* case) involving Parla and the ensuing saturation media coverage.

“Our area has undergone string pulling practices which have hindered a stronger union opposition to the cut-backs.” (P4-trade union)

Local elections in May 2015 changed the political balance, with a minority conservative government (seven from 27 seats) and a left political representation (20 seats) fragmented among four parties.

“More political fragmentation could make it more difficult to get agreements. The final economic and financial decisions on budget issues and adjustment plans are taken in plenary sessions. If that does not happen, the administration collapses.” (P1-financial department)

Expectations of confrontations between the opposed political groupings at the local political level were viewed as likely to provide a further source of frustration in trying to develop a strategy to assist Parla to emerge from the on-going crisis conditions.

Our third proposition, that a culture of local autonomy combined with collaborative community-based governance will tend to align actors’ goals, is also supported by the evidence of our Bilbao case. Clear differences can be seen in terms of union strength and the existing bargaining conditions in the two locations. In Bilbao, historical relationships of co-operation between political parties and regional nationalist unions are linked to mutual investment in a clearly defined regional project of economic and social renewal. These elements helped generate a reinforcing effect regarding local actors’ response of measured resistance to centrally imposed crisis measures that restricted public sector employment. In Parla, public sector union density was relatively low, whilst historical relationships between the main trade union present and one of the two major national political parties were clouded in corruption. As a result, the local response to the central government imposition of crisis measures impacting public sector employment was relatively ineffectual.

5. Discussion and conclusions

A highly decentralised government system and the particularly strong impact of the recent economic and financial crisis make Spain a good context in which to observe contrasting effects of ‘crisis measures’ on public sector industrial relations. In this paper, we sought to explain different courses of action and outcomes in response to these centrally imposed measures through a comparative case study of two municipal administrations. Analysis of the diverse perceptions and reactions of representatives of both employers and employees at the two city councils allowed us to illustrate three main factors influencing the actual implementation of centrally imposed measures on local public sector. Local economic and socio-political developments in the context of crisis do seem to be nationally and supra-nationally determined to a very significant extent. But as we were able to show, actual outcomes are also the result of some improvised responses based on particular combinations of institutions, interests and ideas and how these configure differing degrees of coordination among relevant local actors. Interestingly, the interplay of these institutions, interests and ideas occurred at, and between, national and at sub-system levels (regional and local), presenting some challenges to the varieties of capitalism framework in which our analysis is situated.

Historical trajectories and policy legacies shape and constrain the varieties of political economy we observed (Schmidt, 2012), as well as the diverging perceptions of the crisis measures. In the Bilbao case, the measures were widely interpreted as taking advantage of the crisis context to further a recentralisation agenda. In Parla, the measures were viewed as more straightforwardly fiscal matters. In Bilbao, the existence of a stronger culture of autonomy provided the basis for actors’ convergence around the interpretation of the measures through the broader political recentralisation theme. The existence of a predomi-

nant consensus-oriented environment led trade unions and city council representatives to actively negotiate formulas to pragmatically resist both public sector retrenchments and these recentralisation attempts. In contrast, in Parla, a much weaker culture of autonomy and a more conflictive post-crisis public sector industrial relations scenario can be linked to the emergence of a degree of acquiescence to the potential recentralisation of financial controls, as a drastic, yet pragmatic means to overcome a highly precarious situation.

Our analysis reveals distinctive modes of public sector governance. The specific historical trajectory in each municipality and the degree of institutional coordination that has been developed in the contexts of their respective socio-economic transitions, appear essential in shaping these crisis responses. In the first case study, a progressive transformation over several decades, from old industries to a services-innovation economy, entailed some difficult but necessary economic and social adjustments. The adoption of a series of strategic industry, science and technology plans and the promotion of priority industry clusters was done using a process of bottom up stakeholder consultation and a focus on building a cooperative culture, both among firms within (and between) clusters, and among all institutional actors in the region (Royo, 2009). Such a process of metamorphosis also contributed to nourishing local networks and building local realignment capacities more along the model of community development. To a significant extent, aspects of the socio-economic model embraced in the Basque Country – high skills, valued added exports – more closely parallel the CME ideal-type than it does the MME typically associated with Spain. In contrast, the economic evolution in Parla could be seen as a classic example of market-driven solutions implemented amid rapid urban investment and expansion. This intense economic conversion produced a dramatic surge in demand for public services to match the rapid expansion of infrastructure and population. Following a similar logic, the type of public employment created to respond to this dramatic increase in urban demands was mainly temporary, in some cases linked to the delivery of services by private or quasi-private providers. These employees were then more easily made redundant when the crisis hit. Different underlying histories and approaches to economic development therefore also seem to partially explain subsequent ‘crisis response’ outcomes in the local public sector industrial relations realm.

Our comparative results show the importance of alignment among relevant actors in configuring both processes and outcomes in local public sector industrial relations. Both case studies are characterised by a historical single party monopoly over municipal political power. However, the consolidation of more integrated and collaborative bargaining practices in one context strengthened union power, whilst putting all local partners onto a relatively sound footing to face (and resist) an adverse situation. In contrast, the perpetuation of a localised culture of unchallenged political hegemony and patronage schemes, subsequently linked to cases of corruption, appears to be associated with both an exaggerated financial disaster and a weakened capacity of local institutions to respond to the crisis situation.

The varieties of capitalism literature places great emphasis on the degree of coordination existing between actors and institutions in shaping modes of political economy. Through our two empirical case studies, we observed the existence of markedly different degrees of coordination: on the one hand more akin to the CME model (Bilbao) and on the other hand more typical of a MME (Parla). Coordination has not been as historically absent in Spain as the MME ideal-type model might imply, rather ‘social pacts’ have played an

important role in economic adjustment, particularly in the demands for enhanced competitiveness in the face of the global integration of markets (Royo, 2007). Such forms of coordination between government, employers and unions have likely been important in resisting pressures to adopt a more liberal (Anglo-American) market model, while also externalizing the costs of adjustment by passing them on to workers through artificial wage moderation (Molina & Rhodes, 2007). However, at the same time, our case study supports the findings of other research in the Basque Country (Royo, 2009), that suggests that variation in modes of political economy may also be evident at sub-national system levels.

The role of regional government in a strategy that depends, to a significant degree, on collective investment in public goods (such as higher skills through apprenticeship training) can foster differentiation in the political economy at this sub-national level. Such a strategy is characteristic of the Basque Country and to some degree the collective organisation of institutional and social actors around such a strategy was also imprinted on the reaction to protect public sector employment from centrally imposed cuts. In contrast, in MMEs, the state is more frequently called on to regulate and correct coordination failures. In Spain, a more hierarchical logic of interaction can be said to exist, and social and economic adjustments are often state-driven (Schmidt, 2012). In Parla, acceptance of the need for the central state to 'step in' and demands for forms of compensation can both be interpreted as reflecting this logic and its historical exercise.

The characteristics of trade union actors in Spain are generally similar to those expected within MMEs. Unions have significant political influence but tend to compete for membership, suffer from low workplace density (Molina & Rhodes, 2007) and focus on lobbying the state for protection and compensation (Hassel, 2014). In both our cases, supportive relations existed between the major unions and the ruling political party. In Parla, the unions nevertheless remained relatively subjugated to the gate-keeping role of the central government and to its power over domestic actors (Molina & Rhodes, 2007). However, as simultaneously being regionalist-nationalist and worker organisations, the unions in Bilbao appear more capable of benefiting from integration in historically and culturally rooted cooperative arrangements. The alignment of institutional actors in the Basque Country reflected the tension between these unions' need to maintain some distance from government institutions in order to further its members' interests while remaining constructive participants in collective strategies.

In conclusion, we would concur with Hancké, Rhodes and Thatcher (2007) that there is scope to go beyond the ideal types of political economy described in the VoC literature, to develop more detailed understanding of the capacities for, and the modes of, coordination that shape actors' behaviour and how such coordination contributes to generating particular outcomes. As our study has shown, the interplay of institutions, interests and ideas that shape the political economy are not necessarily entirely homogeneous within a national reality. One of the limitations of the VoC approach has been its capacity to explain the dynamics of change. Our evidence points to the idea that where national institutions are more strongly decentralised, politically transformations may begin to emerge at the sub-national level. In the case of the Basque Country, a clearly articulated rationale, set of plans, and a level of collective actor support exists for a model of restructuring that is distinctive in some respects to the Spanish model (Royo, 2009).

A relatively high degree of coordination and alignment among actors was evident in our case study of public sector industrial relations in Bilbao, which was not evident in our comparative case. We are confident that our case is an accurate reflection of this broader political economy in the Basque Country. However, a limitation of our study is the extent to which a single case is able to ‘stand-in’ as a valid comparator for the national political economy. Due to this, we are more cautious in attributing the outcomes observed in Parla to existing political economic arrangements. Idiosyncratic or localised factors may also have played an important role. For this reason, further research and more detailed case studies will be required before our interpretations and explanations can be confirmed.

References

- Ayuntamiento de Parla (2014). Anuario Estadístico 2013. Retrieved from <http://www.ayuntamientoparla.es/ficheros/anuario-estadistico-2013>
- Bach, S. & Bordogna, L. (2016). *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*. London: Routledge.
- Bassols Coma, M. (2014). La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 21–48.
- Cerdá Aldeguer, B. (2014). Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2), 181–218. doi: 10.5209/rev_cgap.2014.v1.n2.47541
- Cinco Días (2014). Deuda viva de los ayuntamientos.
- Elola, A., Valdalisio, J. M., López, S. M. & Aranguren, M. J. (2012). Cluster life cycles, path dependency and regional economic development: Insights from a meta-study on Basque clusters. *European Planning Studies*, 20 (2), 257–279. doi: 10.1080/09654313.2012.650902
- Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. & Vaquero, A. (2016). Spanish fiscal federalism at the crossroad: A survey. Vigo: Universidade de Vigo.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511810503
- García, E. R. & Fatou, B. L. (2015). Reforma local, servicios sociales y perspectiva de género. *Investigaciones Feministas*, 5, 129–156. doi: 10.5209/rev_infe.2014.v5.47989
- Rodriguez-Ferrand, G. (2011). Spain: Proposed Constitutional Amendment to Include Debt Ceiling Provision. *Global Legal Monitor*. Retrieved from <http://bit.ly/2n3GxRt>
- Goicoechea Bilbao, I. & López Herrera, C. (2014). Overview of local entities debt: Evolution and expectations. *Spanish Economic and Financial Outlook*, 3 (4), 63–70.
- Hall, P. A. (2014). Varieties of capitalism and the Euro crisis. *West European Politics*, 37 (6), 1223–1243. doi: 10.1080/01402382.2014.929352
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/0199247757.001.0001
- Hancké, B., Rhodes, M. & Thatcher, M. (2007). *Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199206483.001.0001
- Hassel, A. (2014). Adjustments in the Eurozone: Varieties of capitalism and the crisis in Southern Europe. *LEQS Paper*, 76. doi: 10.2139/ssrn.2436454
- ILO (2014). 371st Report of the Committee on Freedom of Association. Case No. 2947. Geneva: International Labour Organization. Retrieved from <http://bit.ly/2Dflbqn>

- Instituto Nacional de Estadística. (2016). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Retrieved from <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.html?padre=517&dh=1>
- Köhler, H.-D. & Calleja Jiménez, J. P. (2013). *Trade Unions in Spain. Organisation, Environment, Challenges*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- León, S. (2009). ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128, 57–87.
- Mellado Ruiz, L. (2015). La situación del personal al servicio de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (Extra). doi: 10.24965/reala.v0iExtra.10223
- Miguélez, F., Alós, R., Carrasquer, P., Lope, A., Molina, Ó., Pastor, A., Recio, A., Rodríguez-Soler, J., Verd, J. M. & Godino, A. (2015). Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012–2014. Barcelona: QUIT.
- Molina, O. (2016). Rationalization without Modernization. *Public Service Employment Relations under Austerity*. In S. Bach & L. Bordogna (Eds.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the crisis* (pp. 57–83). London: Routledge.
- Molina, O. & Miguélez, F. (2013). From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain. Geneva: International Labour Organization.
- Molina, O. & Rhodes, M. (2007). The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy. In B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, contradictions and complementarities in the European economy* (pp. 223–252). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199206483.003.0008
- Montesinos, A., Pérez, J. J. & Ramos, R. (2014). *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*. Madrid: Banco de España.
- Muñoz de Bustillo, R. & Antón, J. I. (2013). Those were the days, my friend: The public sector and the economic crisis in Spain. In D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* (pp. 511–542). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing; Geneva: International Labour Office.
- Royo, S. (2007). Varieties of capitalism in Spain: Business and the politics of coordination. *European Journal of Industrial Relations*, 13 (1), 47–65. doi: 10.1177/0959680107073967
- Royo, S. (2008). *Varieties of capitalism in Spain. Remaking the Spanish economy for the new century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Royo, S. (2009). *The Politics of Adjustment and Coordination at the Regional Level: The Basque Country*. CES Working Papers Series, 171. doi: 10.1215/10474552-2009-004
- Royo, S. (2013). A ship in trouble. The Spanish banking system in the midst of the global financial system crisis: The limits of regulation. In I. Hardie & D. Howarth (Eds.), *Market-Based Banking, Varieties of Financial Capitalism and the Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruano, J. M. & Álvarez, J. M. R. (2016). Local structure and municipal associations in Spain: Facts, trends and problems. In U. Sadioglu & K. Dede (Eds.), *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments* (pp. 71–90). Hershey: Information Science Reference.
- Schmidt, V. A. (2012). What happened to the state-influenced market economies (SMEs)? France, Italy, and Spain confront the crisis as the good, the bad, and the ugly. In W. Grant & G. K. Wilson (Eds.), *The Consequences of the Global Financial Crisis* (pp. 156–186). Oxford: Oxford University Press.
- Téllez, M. D., Hernández de Cos, P., Hurtado, S. & Pérez, J. J. (2015). *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España*. Madrid: Banco de España.
- Wollmann, H. & Iglesias, Á. (2011). Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* (12), 81–100.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods*. London: Sage.

Irma Rybnikova^{*,**}

Mediale Bilder von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors im post-austeritären Litauen: Eine metaphernanalytische Betrachtung^{***}

Zusammenfassung

Litauen gilt als einer der Vorzeigestaaten der neoliberalen Wirtschaftspolitik. Im Vorfeld der Finanzkrise hat es zusammen mit den anderen „Baltischen Tigerstaaten“ bemerkenswerte wirtschaftliche Erfolge aufgewiesen, im Zuge der Finanzkrise zeichnete es sich durch eine konsequente Umsetzung von austeritären Maßnahmen aus, die vor allem den öffentlichen Sektor betrafen. Der Status der Gewerkschaften gilt im postsowjetischen Litauen als prekär. Inwiefern ihre Lage durch die Austeritätspolitik in Litauen beeinflusst wurde, ist bislang nur unzureichend untersucht worden. Der Beitrag nähert sich dieser Frage mit Blick auf die mediale Darstellung von Gewerkschaften aus sozial-linguistischer Perspektive. Basierend auf dem Ansatz der konzeptionellen Metapher werden die Ergebnisse einer Metaphernanalyse von Artikeln präsentiert, die zwischen 2013 und 2016 in drei Zeitungen des Landes erschienen sind. Drei konzeptionelle Metaphern für Gewerkschaften werden aus dem analysierten Korpus abgeleitet und diskutiert: Kampf, politisches Instrument und Partnerschaft.

Schlagwörter: Litauen, Gewerkschaften, Medien, Metaphernanalyse

The depiction of public sector unions in post-austerity Lithuania: a metaphorical analysis

Abstract

Lithuania is one of the flagships of the neoliberal economies. Prior to the financial crisis, together with other "Baltic tiger-states" Lithuania achieved remarkable economic success. In the course of the

* Prof. Dr. Irma Rybnikova, Hochschule Hamm-Lippstadt, Marker Allee 76-78, 59063 Hamm. Email: Irma.Rybnikova@hshl.de

** Ich möchte zwei anonymen Gutachterinnen oder Gutachtern sowie Werner Schmidt für hilfreiche Hinweise und Kommentare zu den Vorläuferversionen dieses Beitrags danken. Ebenfalls dankbar bin ich den Studierenden des Bachelor-Studiengangs Public Administration an der Universität Šiauliai für inspirierende Seminardiskussionen während des Gastaufenthalts im Frühjahr 2016, Ačiū.

*** Artikel eingegangen: 25.7.2016, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 4.9.18

financial crisis it consistently implemented several austerity measures which had a particular effect on the public sector. In the post-Soviet context the status of Lithuanian trade unions is mainly considered precarious. How the austerity policy of the Lithuanian state has affected trade unions remains underresearched. For this reason, the following paper approaches this issue from a socio-linguistic perspective. Based on the notion of the conceptual metaphor, the paper presents results of a metaphorical analysis of articles published in three Lithuanian daily newspapers between 2013 and 2016. From this three conceptual metaphors depicting trade unions have been derived from the corpus and are considered in the paper. These include militancy, political instrument and partnership.

Key words: Lithuania, trade unions, media, metaphors analysis (JEL: B5, J5, O52)

1. Einleitung

Die Länder Osteuropas gelten oftmals als Hochburgen der neoliberalen Ökonomien (Krzywdzinski, 2009). Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes haben jegliche Kollektivinstitutionen, die in Verbindung mit dem Kommunismus standen, darunter auch Gewerkschaften, stark an Legitimität eingebüßt. In den Nachfolgestaaten der Sowjetunion haftet den Gewerkschaften das Stigma eines sowjetischen Überbleibselns an, das den kapitalistischen Wohlstand gefährde (Ost & Crowley, 2001, S. 219). Erst in Folge der Finanz- und Eurokrise von 2008 scheinen Gewerkschaften eine differenziertere mediale Beachtung zu erfahren. Dies ist nicht zuletzt auf die teilweise drastischen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zurückzuführen, welche die baltischen Staaten – darunter auch Litauen – ergriffen haben. Die sozioökonomischen Folgen der Austerität, wie die Abwanderung junger Menschen, Schattenwirtschaft und niedrige Einkommen, sind in Litauen besonders deutlich zutage getreten (Juška & Woolfson, 2015). Die Austeritätspolitik betraf vor allem Teile des öffentlichen Sektors, wie Bildung, Polizei und öffentlichen Verkehr. Die starke Reduktion der Staatsausgaben ließ manche Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und ihre Streikaktivität wiedererstarben: 98,9 Prozent aller Streiks in Litauen nach 2008 fanden im öffentlichen Sektor, insbesondere im Bildungsbereich statt.

Mit Blick auf diesen Kontext befasst sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, wie Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in den litauischen Tagesmedien dargestellt werden. Von Interesse ist vor allem, inwiefern durch die Finanzkrise und die daran anschließende Austeritätspolitik das in der öffentlichen Wahrnehmung pejorativ geprägte Bild von den Gewerkschaften revidiert wurde, oder aber ob hier von einer Kontinuität der abwertenden Darstellung ausgegangen werden muss. Das Ziel der Studie besteht darin, mit Hilfe der Metaphernanalyse die in den aktuellen öffentlichen Diskursen des Landes verbreiteten Vorstellungen von Gewerkschaften herauszuarbeiten und mit dem real praktizierten Modell der industriellen Beziehungen in Verbindung zu bringen.

Um die medial vermittelten Metaphern von Gewerkschaften kontextuell verorten zu können, wird im Artikel zunächst auf die industriellen Beziehungen und den Status der Gewerkschaften in Litauen eingegangen. Ferner wird die Situation des öffentlichen Sektors insbesondere in Zusammenhang mit der lokalen Austeritätspolitik beleuchtet sowie deren Konsequenzen für die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor aufgezeigt. Im zweiten Teil des Artikels wird der Ansatz der Metaphernanalyse vorgestellt und die Ergebnisse, medial

vermittelte konzeptionelle Metaphern von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, vor dem Hintergrund der industriellen Beziehungen des Landes diskutiert.

2. Industrielle Beziehungen in Litauen

Versuche, das Regierungssystem und die industriellen Beziehungen in Litauen in einem Modell zu verdichten, erweisen sich aufgrund der prekären Datenlage als äußerst schwierig (Armingeon, 2011). In der Fachliteratur wird auf eine vergleichsweise geringe Privatisierung der Wirtschaft und eine stark regulierende Rolle des Staates hingewiesen, die eine Zuordnung der industriellen Beziehungen weder zu den marktliberalen noch zu den koordinierten Formen des Kapitalismus im Rahmen der „Varieties of Capitalism“-Debatte plausibel erscheinen lassen (Lane, 2007, S. 13).

Nichtsdestotrotz liegen inzwischen für die osteuropäischen Länder im Allgemeinen und für die baltischen Staaten im Konkreten unterschiedliche Modellvorschläge vor. Ausgehend von Ebbinghaus und Visser (1997), die drei Typen der Arbeitsbeziehungen unterscheiden – den Konflikttypus, den pluralistischen Typus und den korporatistischen Typus –, diskutieren einige Autoren im Fall der osteuropäischen industriellen Beziehungen den voluntaristischen Typus (z.B. Marginson & Meardi, 2006). Dieser Typus ähnelt am ehesten den angelsächsischen Arbeitsbeziehungen und zeichnet sich dadurch aus, dass die betriebliche Ebene dominiert, die tarifvertragliche Deckungsrate wie auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig sind und der Staat sich bei den Kollektivverhandlungen weitestgehend zurückhält (Armingeon, 2011, S. 161).

Im Gegensatz hierzu heben andere Forscher (z.B. Kohl & Platzer, 2004; Kohl, 2009) den spezifisch „etatistischen“ Charakter der industriellen Beziehungen in den postsowjetischen Ländern hervor, der durch eine Verschränkung von starkem staatlichen Einfluss, Tripartismus und Elementen des pluralistischen Typus gekennzeichnet ist. Im konkreten Fall der industriellen Beziehungen in den baltischen Staaten spricht Gonser (2013) von einem „baltisch liberalistischen Transitmodell“ (S. 332), das sich in einem konsequent umgesetzten neoliberalen Politikansatz und in einer prekären Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite niederschlägt. Als einer der sogenannten „Baltischen Tigerstaaten“ folgte Litauen den neoliberalen Vorstellungen einer durch das USA-Vorbild geprägten Marktwirtschaft, in der schwache Kapitalkontrollen, niedrige Sozialausgaben, eingeschränkte Arbeitnehmerrechte sowie die Schwächung der Gewerkschaften durchgesetzt wurden (Bohle & Greskovits, 2007). Lange Zeit dominierten in den entsprechend neoliberal geprägten öffentlichen Diskursen des Landes die Leitfiguren der „Verwestlichung“ und „Europäisierung“ (Vonderau, 2010), die zu einer weiteren gesellschaftlichen und politischen Marginalisierung der Vertretungsorganisationen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beitrugen.

Die marginalisierte Position der Gewerkschaften in Litauen lässt sich anhand einer Reihe von Daten ablesen. Die Gewerkschaften des Landes unterliegen dem Gesetz der Gewerkschaften der Litauischen Republik (lt.: Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas), welches unter anderem vorsieht, dass in einem Unternehmen nur *eine* Gewerkschaft vertreten sein darf. Der Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Litauen betrug gemäß den Daten aus dem Jahr 2008 lediglich 12

Prozent (Kohl, 2009, S. 31). Die vergleichsweise restriktiven Rechtsvorschriften in Litauen schließen zudem Teile der Beschäftigten, wie die Regierungsangestellten, von Tarifverhandlungen explizit aus (Kohl, 2009, S. 32). Als ein Quasi-Ersatz für tarifliche Vereinbarungen vor allem im Bereich einfacher Tätigkeiten fungiert der gesetzliche Mindestlohn. Einigen Autoren zufolge ist darin eine insgesamt starke Dominanz des Staates bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zu sehen (Kohl & Platzer, 2004, S. 200), wird doch der Mindestlohn von der Regierung als Instrument der Lohnpolitik eingesetzt und in unregelmäßigen Abständen erhöht. So betrug die Anpassung des Mindestlohns zwischen 2008 und 2018 insgesamt 72 Prozent (von monatlich 231,70 EUR in 2008 auf 400 EUR zum Januar 2018). Die gewerkschaftliche Landschaft in Litauen ist ferner durch große Fragmentierung und Gewerkschaftspluralismus geprägt (Kohl & Platzer, 2004, S. 85). Es existieren drei gewerkschaftliche Dachorganisationen, die alle dem europäischen Gewerkschaftsbund angehören (Kohl, 2009, S. 106). Im Jahr 2012 wurden 146 Gewerkschaften gezählt (Krašenkienė, 2012), etwa jede zweite stellt eine Branchengewerkschaft dar (Kohl, 2009, S. 104). Die gewerkschaftlichen Dachverbände konkurrieren untereinander auf der nationalen, die Gewerkschaften auf der betrieblichen Ebene. Dieser Umstand wird im Wesentlichen auf die Nachwendezeit zurückgeführt, als in Litauen, ähnlich wie in den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten, sich neben den Nachfolgegewerkschaften der staatssozialistischen Zeit oppositionelle Gewerkschaften gebildet haben (Armingeon, 2011, S. 148). Während die Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft, wenn überhaupt, vorwiegend auf der betrieblichen Ebene ausgehandelt werden, sind im öffentlichen Sektor häufiger branchenbezogene Tarifverhandlungen und -verträge anzutreffen (Kohl, 2009, S. 30), allen voran im Bildungsbereich (European Commission, 2013, S. 33).

Gewerkschaften sind in den tripartiten Institutionen des Landes vertreten, darunter im paritätisch zusammengesetzten Nationalen Tripartiten Rat, dessen Aufgabe darin besteht, durch Verhandlungen und Gesetzesinitiativen für sozialen Frieden zu sorgen und die wesentlichen Instrumente der Sozialpolitik, wie den Mindestlohn, mitzubestimmen. Die Wirksamkeit dieses Gremiums wird jedoch angezweifelt, wurden die hier getroffenen Vereinbarungen doch mehrfach von den Arbeitgebern als auch vom Staat nicht eingehalten (vgl. Armingeon, 2011, S. 160; Kohl & Platzer, 2004, S. 201).

3. Legitimität der Gewerkschaften in Litauen

Gewerkschaften stellen in Litauen im Grunde die einzige Vertretungsform für die Arbeitnehmerinteressen dar. Die seit 2002 gesetzlich festgelegte Möglichkeit, Betriebsräte zu institutionalisieren, wird so gut wie nicht implementiert (Kohl, 2009, S. 25). Ungeachtet dessen spielen litauische Gewerkschaften eine eher marginale Rolle. Dies ist insbesondere am niedrigen Organisationsgrad abzulesen. Ähnlich wie in den anderen postsowjetischen Ländern haben die litauischen Gewerkschaften seit nunmehr 30 Jahren mit rückläufigen Mitgliederzahlen zu kämpfen. Dieser Abwärtstrend setzte unmittelbar nach dem Systemwechsel ein und hält bis heute an. Zwischen 1995 und 2007 sank der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Arbeitnehmerschaft von 20 auf 13 Prozent (Kohl, 2009, S. 12). Weder nach dem Jahr 2004, das für einige Beobachterinnen und Beobachter das Ende der

postsowjetischen Transformation markiert (z.B. Ost, 2009), noch im Zuge der Finanzkrise von 2008 trat eine Stabilisierung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades ein. Zwischen 2009 und 2015 ging den Angaben des Litauischen Statistischen Amtes zufolge die Mitgliederzahl von 115.400 auf 92.000 Personen weiter zurück (Lietuvos statistikos departamentas, 2016b), was einem Rückgang von etwa 10 auf 6,3 Prozent entspricht.

Im Unterschied zu den westeuropäischen Ländern bilden in Litauen nach wie vor die Angestellten des öffentlichen Sektors die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder, darunter vor allem Lehrerinnen und Lehrer, Ärztinnen und Ärzte, Polizistinnen und Polizisten (Kohl & Platzer, 2004, S. 198).

Für ein geringes Ansehen der Gewerkschaften spricht auch die Erkenntnis, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihnen nur eine begrenzte betriebspolitische Bedeutung zuschreiben und bei Konflikten am Arbeitsplatz vor allem Kollegen und Vorgesetzte als wichtige Ansprechpartner ansehen (Woolfson, Calite & Kallaste, 2008).

Diese kritische Distanz zu den Gewerkschaften ist als Teil des staatssozialistischen Erbes anzusehen, als Gewerkschaften eng mit dem Regime verschränkt, auf der betrieblichen Ebene aber marginalisiert wurden. So weist Gonser (2010) darauf hin, dass im Staatsregime baltischer Prägung Gewerkschaften als unwirksame Juniorpartner zwischen Partei und Betriebsleitung galten, die für die eher formalen Aspekte des Arbeitslebens, wie Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, zuständig waren. Von den informellen arbeitsprozessbezogenen Aushandlungen zwischen der Arbeiterschaft und der Betriebsleitung wurden sie ausgeschlossen (Gonser, 2010, S. 188). Anstatt Interessen von Beschäftigten wahrzunehmen, vertraten Gewerkschaften im Staatssozialismus betrieblich wie überbetrieblich vielmehr die Interessen der Regierung und waren einerseits zuständig für die Überwachung am Arbeitsplatz hinsichtlich Gesinnung, Disziplin, Moral und Produktivität, andererseits für die Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen (Lindén, 2012, S. 244). Den Gewerkschaften oblag die Vergabe von Wohnungen, Kindergartenplätzen, Urlaubsplätzen sowie der Genehmigung, Gesundheitseinrichtungen aufzusuchen (Ashwin, 2011, S. 191). Die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft ging daher weniger mit der Unterstützung bei Konflikten am Arbeitsplatz einher als vielmehr mit dem Zugang zu einigen Privilegien, wie Einkaufs- und Urlaubsgutscheine oder Ferienheimplätze für Schulkinder (Rucht, 2006, S. 121; Ost & Crowley, 2001, S. 229). Mit der Ausnahme der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften war die Gewerkschaftsmitgliedschaft für die Beschäftigten zudem verpflichtend und nicht zu vermeiden (Lindén, 2012, S. 244). Es ist daher durchaus plausibel, dass nach dem Regimewechsel ein Großteil der Arbeitnehmerschaft dieser Zwangsmitgliedschaft den Rücken kehrte.

Die im staatssozialistischen Regime begründete prekäre Legitimität der Gewerkschaften setzte sich nach dem Systemwechsel pfadabhängig fort. Zu Beginn der Unabhängigkeit Litauens nach 1990 wurden die Gewerkschaften als Erben und als Repräsentanten des Sowjetregimes angesehen, ihnen wurden oft pauschal Verbindungen zu Moskau und unpatriotisches Agieren gegenüber dem unabhängigen Litauen unterstellt. Die Auseinandersetzungen um die Aufteilung des ehemaligen Gewerkschaftsbesitzes zwischen den neuen und den alten Gewerkschaften in der ersten Dekade der Unabhängigkeit, die von zahlreichen Konflikten, hervorgerufen teilweise durch das Handeln der litauischen Regierung (Čyvas, 2012), begleitet wurden, haben zu weiteren Legitimitätseinbußen für die Gewerkschaften geführt.

Für eine weitere Diskreditierung mag der Umstand gesorgt haben, dass in den Gewerkschaften vor und nach dem Systemwechsel die russisch- oder polnischstämmigen Bevölkerungsgruppen überrepräsentiert waren. Diese Personenkreise wurden in den betont national ausgerichteten baltischen Staaten häufig pauschal als Sympathisantinnen und Sympathisanten des Sowjetregimes angesehen (Gonser, 2013, S. 330).

4. Der öffentliche Sektor und Austerität in Litauen nach 2008

In der gegenwärtigen Diskussion gilt der öffentliche Sektor in Litauen als jener, der an wirtschaftlicher Ineffizienz „leidet“ und der „Arzneimittel“ bedarf (vgl. Nakrošis, 2011, S. 67). Nicht zuletzt hängt dies damit zusammen, dass der öffentliche Sektor einen vergleichsweise hohen Beschäftigungsanteil ausmacht: Im Krisenjahr 2008 waren 28,2 Prozent aller Beschäftigten des Landes im öffentlichen Sektor angestellt (European Commission, 2013, S. 5). Nach der Finanzkrise von 2008 wurden im öffentlichen Sektor Litauens die Reformen des sogenannten New Public Managements um austeritäre Maßnahmen ergänzt. Während das New Public Management den Weg für die Liberalisierung und Deregulierung des öffentlichen Sektors sowie die Installierung von Markt- und Konkurrenzmechanismen ebnete, handelte es sich bei der Austeritätspolitik um Fiskalmaßnahmen, deren primäres Ziel darin bestand, die Staatsverschuldung durch die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben zu senken. Für die Konzeption und Umsetzung der austeritären Politik in Litauen wurde eigens die sogenannte „Sonnenuntergangskommission“ (lt. „Saulėlydžio komisija“) gegründet (Valstybės valdymo tobulinimo komisija, 2012). Ihr Ziel bestand darin, im Auftrag der Regierung das öffentliche Management des Landes zu optimieren. Angestrebt wurden insbesondere ein schlanker öffentlicher Sektor, eine Verbesserung des Managementsystems sowie die Einführung einer ergebnis- und kooperationsorientierten Kultur (Rauleckas et al., 2013). Den Empfehlungen der Kommission entsprechend, wurden seit 2008 einige staatliche Agenturen und Institutionen fusioniert, zahlreiche öffentliche Dienstleistungen in die Privatwirtschaft ausgelagert und einige öffentliche Betriebe geschlossen.

Die Austeritätsmaßnahmen in Litauen betrafen vor allem den kommunalen Bereich. Die 2009 von der Regierung verabschiedeten gesetzlichen Änderungen sahen Kürzungen der Kommunalbudgets – im Durchschnitt schätzungsweise um 14 Prozent – bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Rückzahlungen der Kommunen an die Staatskasse vor (Andruškevičius, 2015, S. 32). In Folge dieser Finanzpolitik wurden in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen zahlreiche Sparmaßnahmen beschlossen, angefangen beim Personal, z.B. durch Nichtbesetzung vakanter Positionen, über Einschränkungen des Dienstleistungsangebots, etwa bei der Straßenpflege und -beleuchtung oder kommunalen Verkehrsverbindungen, bis hin zu Reorganisationsmaßnahmen, wie dem vorzeitigen Beenden von sozialen und kulturellen Projekten, Einschränkungen des kulturellen Angebots und Schließung von Einrichtungen insbesondere im Bereich vorschulischer Erziehung (Andruškevičius, 2015, S. 33). Auf diese Weise wurden dem Abschlussbericht der „Sonnenuntergangskommission“ zufolge zwischen 2009 und 2012 die Zahl der Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor um 12,4 Prozent und die Ausgaben für Gehälter um 17 Prozent reduziert (Valstybės valdymo tobulinimo komisija, 2012).

Auch die Arbeitsbeziehungen blieben von der Austeritätspolitik nicht unberührt. Im Oktober 2009 wurde vom Nationalen Tripartiten Rat die sogenannte „Nationale Übereinkunft“ unterschrieben, welche als Versuch galt, die Finanzkrise mit Hilfe des sozialen Dialogs zu bewältigen (Mano vyriausybė, 2015). Die Regierung hat sich unter anderem dazu verpflichtet, die Sozialsteuern bis 2011 um maximal zwei Prozent zu erhöhen. Im Gegenzug wurde vereinbart, zusammen mit der stufenweisen Senkung der Renten und anderweitiger Sozialausgaben bis 2011, auch die Basislöhne im öffentlichen Sektor zu reduzieren sowie zehn Prozent der Stellen abzubauen (Mano vyriausybė, 2015). Dieser Vereinbarung waren bereits eine durch die Regierung beschlossene Erhöhung der Sozialsteuer und eine Senkung von Sozialausgaben vorausgegangen, darunter der gesetzlichen Renten sowie der Arbeitslosen- und der Sozialbezüge. Hierauf hatten zahlreiche Gewerkschaften des Landes im Januar 2009 mit Protestaktionen reagiert (Petrylaitė, 2015, S. 155).

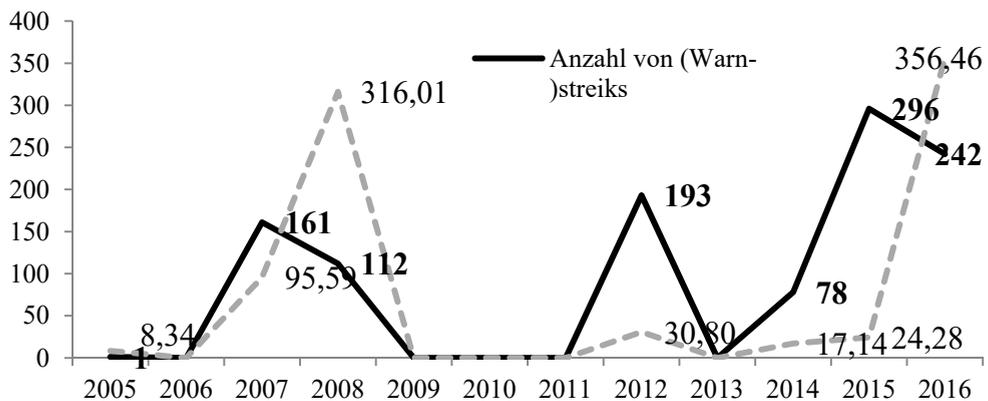
Parallel dazu versuchte die litauische Regierung, das Arbeitsrecht zu liberalisieren. Unter anderem wurden befristete Arbeitsverträge bei neu geschaffenen Arbeitsplätzen ermöglicht sowie eine individuell zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu verhandelnde Handhabung und Honorierung von Überstunden vorgesehen (Petrylaitė, 2015, S. 157). Aufgrund des gewerkschaftlichen Widerstands wurden diese Vorschläge in den 2010 beschlossenen Ergänzungen zum Arbeitskodex jedoch nur teilweise umgesetzt.

Die prekären sozialen Folgen der Austeritätspolitik in Litauen sind zum Teil bereits kritisch thematisiert worden (z.B. Sommers & Woolfson, 2014). Dass der öffentliche Sektor des Landes davon besonders betroffen ist, kann auch Studien zu Arbeitsbedingungen entnommen werden. So zeigen die Ergebnisse des European Social Survey 2012, dass die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor Litauens im Vergleich zu anderen EU-Ländern schlechter ausfallen (Morkevičius, 2013, S. 424). Ins Gewicht fällt vor allem die vergleichsweise hohe Anzahl an Überstunden, die insbesondere von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors in Litauen erbracht werden, wobei nicht eindeutig klar ist, ob es sich dabei um bezahlte oder unbezahlte Überstunden handelt.

Ungeachtet aller Kürzungsmaßnahmen der letzten Jahre fallen die Durchschnittsgehälter im öffentlichen Sektor dennoch höher aus als in der Privatwirtschaft: der durchschnittliche Bruttomonatslohn 2015 betrug im öffentlichen Sektor 721,50 EUR, hingegen 688,30 EUR in der Privatwirtschaft (Lietuvos statistikos departamentas, 2016a). Auch wenn diese Gegenüberstellung keine Qualifikationsunterschiede zwischen den Sektoren berücksichtigt, entspricht das Verhältnis der Situation in den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern (Kohl & Platzer, 2003, S. 45) und wird auf eine stärkere Streikaktivität im öffentlichen Sektor zurückgeführt. Der höheren Löhne sowie einer höheren Arbeitsplatzsicherheit wegen werden in Litauen Anstellungen im öffentlichen Sektor oftmals einer Beschäftigung in der Privatwirtschaft vorgezogen (Juška & Woolfson, 2015).

Die von der Regierung initiierte Austeritätspolitik führte vor allem zu gestiegenen Auswanderungszahlen und zum Rückzug in den informellen Wirtschaftssektor (Juška & Woolfson, 2015). Zwar konnte kein Anstieg der Mitgliederzahlen beobachtet werden, jedoch haben die Gewerkschaften ihre Aktivitäten im Zuge der Finanzkrise und danach stark intensiviert, vor allem in Form von organisierten (Warn-)Streiks, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

Abbildung 1: Anzahl (Warn-)Streiks und verlorene Arbeitstage zwischen 2005 und 2016



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Litauischen Statistischen Amtes (Lietuvos statistikos departamentas, 2016c).

Bemerkenswert ist die zunehmende Streikaktivität im Hinblick auf mindestens zwei Aspekte. Zum einen gilt das Streikrecht in Litauen als eher restriktiv. Nicht nur sind einige Berufsgruppen des öffentlichen Sektors, wie Angehörige des Militärs oder Angestellte in der Elektrizitätsversorgung, vom Streikrecht ausgeschlossen. Die Streikorganisation muss auch zahlreiche Vorschriften erfüllen, z.B. die Zustimmung von zwei Dritteln der beteiligten Belegschaften, eine Einhaltung der Ankündigungsfrist von sieben Tagen und die Bereitstellung eines Notdienstes (Kohl, 2009, S. 35). Zudem besteht die Pflicht zur Mediation vor Streikbeginn (Kohl, 2009, S. 36). Zum anderen gehört Litauen zu jenen Ländern, die traditionell zu den streikarmen Nationen gezählt werden, was einerseits auf die fehlende Streikkultur zu staatssozialistischen Zeiten und andererseits auf die nach wie vor angespannte Arbeitsmarktlage und Angst vor Arbeitsplatzverlust zurückgeführt wird (Kohl & Platzer, 2004, S. 52).

In den allermeisten Fällen handelt es sich bei den statistisch erfassten Streiks um Streiks des öffentlichen Sektors, vor allem im Bildungs- und Erziehungsbereich. Im sonst streikarmen Litauen besteht in diesen Bereichen eine gewisse Streikerfahrung – seit den 1990er Jahren fanden Streiks nahezu ausschließlich im öffentlichen Sektor statt (Kohl & Platzer, 2003, S. 45) –, die vor dem Hintergrund der austeritären Maßnahmen mobilisierend gewirkt haben mag. Die erhöhten Streikaktivitäten haben die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in den Vordergrund der medialen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt – eine günstige Ausgangslage für eine metaphernanalytische Betrachtung medialer Darstellungen von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors.

5. Metaphernanalyse und industrielle Beziehungen

Die Metaphernanalyse stellt in den Sozialwissenschaften inzwischen eine verbreitete Forschungsperspektive dar (vgl. Junge, 2014), die unter anderem auf die Idee der konzeptionellen Metapher von Lakoff und Johnson (2003) zurückgeht. In der kognitionslinguistischen Tradi-

tion verankert, fassen die Autoren Metaphern nicht nur als rein rhetorische Sprachmittel auf, sondern als Bedeutungsträger und als sprachlichen Ausdruck impliziter Denkkonzepte (Moser, 2001). In der Literatur werden zahlreiche Funktionen konzeptioneller Metaphern thematisiert. Neben der Wissensvermittlung und Wissensstrukturierung im Sinne von Ordnungsprinzipien (Spieß, 2014, S. 38), werden auch die Bewertungs- und die Leitbildfunktion von Metaphern (Döring, 2014, S. 219) hervorgehoben. Aus Letzterem entstand die Diskussion um die soziale und politische Relevanz von Metaphern. Angenommen wird, dass je nach Bedeutungsfeld, welches durch eine Metapher aktiviert wird, eine andere soziale Realität hergestellt wird (Stadelbacher, 2014, S. 113). Besonders hohe Wirksamkeit wird dabei den in den Medien diskursiv verbreiteten Metaphern zugesprochen und Mediendiskurse dementsprechend als „Maschinen“ der öffentlichen Bedeutungsproduktion angesehen (Kirchhoff, 2010, S. 96). Nach kritischer Auffassung drücken sich in Metaphern Kämpfe um die Deutungshoheit und damit auch um die Legitimität oder das Außerkraftsetzen bestimmter gesellschaftlicher Positionen aus (z.B. Musolff, 1990). Mit Hilfe von Metaphern wird selektiv bestimmten Deutungsperspektiven Vorschub geleistet und alternative Deutungen werden marginalisiert.

Auf die performative Wirkung der Metaphern wird vor allem in der kritischen Diskursanalyse abgestellt (z.B. Spieß, 2014; Kirchhoff, 2010). Hier gelten Metaphern als Träger der „konsensuellen, unhinterfragbaren Wahrheit einer Gesellschaft“ (Kirchhoff, 2010, S. 137), denen eine zentrale Bedeutung für die Durchsetzung von Ideologien zukommt (Koller, 2005). Aufgrund ihrer ideologievermittelnden Wirkung werden Metaphern als jene Sprachfiguren angesehen, in denen sich die gesellschaftlichen Konflikte manifestieren und die vor allem in konfliktreichen Diskursen eine explizite Verwendung erfahren (Spieß, 2014, S. 37).

Im Unterschied zur sozialwissenschaftlichen Managementforschung, in der die Metaphernanalyse zu einer angesehenen und breit angewendeten Methode avancierte (z.B. Palmer & Dunford, 1996; Putnam & Boys, 2006; Andriessen & Gubbins, 2009; Alvesson & Spicer, 2011), sind metaphernanalytisch ausgerichtete Forschungsarbeiten zu industriellen Beziehungen eher selten. Die wenigen hierzu publizierten Studien betrachten metaphernanalytisch entweder die Grundannahmen der Forschung zu industriellen Beziehungen oder die Auffassungen bzw. das Selbstbildnis der Gewerkschaftsakteure. So analysiert Dunn (1990) in seiner Arbeit, durch welche Kernmetaphern die akademische Literatur zu industriellen Beziehungen geprägt wird. Er arbeitet zwei solche Kernmetaphern heraus: Die industriellen Beziehungen werden entweder als „Grabenkämpfe“ zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgefasst oder als eine gemeinsame „Reise“. Im Unterschied dazu analysieren Cassell und Lee (2012) in ihrer Interviewstudie, welche metaphorischen Bilder dem Selbstverständnis von Gewerkschaftsakteurinnen und -akteuren zugrunde liegen. Neben der „Kriegsführung“ und der „Reise“ wird das eigene Agieren auch als „Fischen“, „Befreien“, „Bilden“ oder als „Steuern“ aufgefasst. Im Unterschied dazu gelangten die in den öffentlichen Medien hergestellten metaphorischen Bilder von Gewerkschaften nur selten in den Fokus der Forschung.

Dabei stellt die mediale Diskussion über die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor ein Konfliktfeld dar, in dem sich Fragen der Austeritätspolitik mit allgemeinen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, Wohlstand und zukünftiger Gestaltung des öffentlichen Sektors verschränken und diesbezügliche Deutungskämpfe ausgefochten werden. Die Metaphernanalyse bietet sich daher als ein geeigneter methodischer Ansatz an, den medial erzeugten und vermittelten gesellschaftlichen Status von Gewerkschaften im post-austeritären Litauen auszuloten.

6. Methodischer Ansatz und Datenbasis

Die Untersuchung beruht auf einer qualitativen Dokumentenanalyse, die auf Artikel dreier Tageszeitungen in Litauen zurückgreift, „Lietuvos rytas“ (dt.: Morgen Litauens), „Respublika“ (dt.: Republik) und „Vakaro žinios“ (dt.: Abendnachrichten). Dabei handelt es sich um die auflagestärksten Zeitungen Litauens, die etwas unterschiedliche politische Ausrichtungen aufweisen. „Lietuvos Rytas“, das zu sowjetischen Zeiten als ein regimetreues Organ unter dem Titel „Wahrheit des Jungkommunismus“ fungierte, stellt eine eher rechtsorientierte Tageszeitung (Beresnevičius, 2007, S. 200) dar; „Respublika“ und „Vakaro žinios“ gehören zur selben Mediengruppe und vertreten eher linksliberale Positionen. Zu Recherchezwecken wurden die Online-Archive der Zeitungen verwendet. Der Analysefokus wurde auf Artikel beschränkt, die zwischen Juni 2013 und März 2016 erschienen sind. In diesem Zeitraum zeigten sich die Folgen der 2009 beschlossenen Haushaltskonsolidierung besonders deutlich, die Anzahl der Streiks im öffentlichen Sektor stieg erheblich an (vgl. Abbildung 1). Die zu analysierenden Artikel wurden in inhaltlicher Hinsicht zweifach selektiert. Zum einen sind in die Analyse ausschließlich Texte eingeflossen, in denen die Streik- und Gewerkschaftsthematik aufgegriffen wurde, zum anderen musste es sich dabei um Gewerkschaften aus dem öffentlichen Sektor (d.h. staatliche oder kommunale Arbeitgeber) Litauens handeln. Nicht berücksichtigt wurden somit jene Texte, die keine Gewerkschaften zum Thema hatten oder von Gewerkschaften und Streiks in anderen Ländern berichteten. Insgesamt bilden 177 Artikel aus den drei genannten Zeitungen (Lietuvos Rytas – 73 Artikel, Respublika und Vakaro žinios – 104 Artikel) die Basis für die nachfolgende Analyse. Die untersuchten Artikel beziehen sich auf unterschiedliche Zweige des öffentlichen Sektors, angefangen von hoheitlichen Institutionen, wie Staatsanwaltschaft, Polizei und Grenzschutz, über den Gesundheitssektor bis hin zum Kommunalbereich, wie Gemeindeverwaltungen, kommunale Kunstbetriebe, öffentlicher Verkehr oder Straßenreinigung. Der überwiegende Teil des Materials befasst sich ausschließlich mit dem Bildungssektor, insbesondere mit den vorschulischen und schulischen Einrichtungen, was daran liegt, dass die zwischen 2013 und 2016 in diesem Bereich stattgefundenen Streiks auf eine starke mediale Resonanz gestoßen sind.

Die qualitative Auswertung der Daten greift auf die Idee der konzeptionellen Metapher nach Lakoff und Johnson (2003) sowie auf die systematische Metaphernanalyse nach Schmitt (2005) zurück. Hierbei handelt es sich um ein induktiv-abduktives mehrstufiges Verfahren zur Identifizierung, Analyse und Aggregation der metaphorischen Redewendungen, das den semantischen Besonderheiten der jeweiligen Thematik gerecht zu werden versucht (Schmitt, 2014: 22). Das konkrete Vorgehen umfasste mehrere Analysephasen. Nachdem der Zielbereich festgelegt wurde (hier: Gewerkschaften und Streiks), wurden metaphorische Redewendungen zu jedem der beiden Begriffe im Korpus identifiziert. Da die Gewerkschafts- und die Streikthematik in den analysierten Texten eng miteinander verbunden waren, flossen Redewendungen zu beiden Themen in die Bildung der konzeptionellen Metaphern ein.

Die erste Vorstrukturierung des Materials erfolgte durch die Zuordnung der vorgefundenen Redewendungen zu den induktiv gebildeten Inhaltskategorien (Metaphern erster Ebene). Anschließend wurde von den Inhaltskategorien auf die metaphorischen Konzepte (Metaphern zweiter Ebene) abstrahiert. Hierfür wurden die Metaphern erster Ebene, die eine umfangreiche Liste bildeten, zu inhaltlich ähnlichen Gruppen aggregiert, woraus schluss-

endlich metaphorische Konzepte bzw. Metaphern zweiter Ebene gebildet wurden. Bei der Überführung der Redewendungen in die konzeptionellen Metaphern gab es einige Redewendungen und Metaphern erster Ebene, die final keine Berücksichtigung fanden, weil sie nur vereinzelt vorgefunden wurden und nicht zu konzeptionellen Bildern verdichtet werden konnten. Dazu gehören Metaphern, wie z.B. „zerstrittene Gewerkschaften“, „Gewerkschaften als Außenseiter der Politik“ oder „Streik als Reise“. Zur Durchführung der beschriebenen Metaphernanalyse wurde die MAXQDA-Software verwendet.

7. Ergebnisse

Mit Hilfe der Metaphernanalyse konnten drei konzeptionelle Metaphern gefunden werden, die zugleich verschiedene Auffassungen von Gewerkschaften repräsentieren: als Kampf und Konflikt, als politisches Instrument und als Partnerschaft. Alle drei Metaphern werden in Tabelle 1 kurz erläutert und mit Hilfe von ausgewählten Ankerbeispielen illustriert.

Tabelle 1: Metaphorische Bilder der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor

Konzeptionelle Metaphern zu Gewerkschaften	Erläuterung	Ankerbeispiele
Kampf	Gewerkschaften und ihr Agieren werden als Kampf, Konflikt und Kriegsgeschehen dargestellt. Die gewählten Bilder zeichnen das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern als grundsätzlich konfliktträchtig und die jeweiligen Interessen als grundlegend verschieden. Dabei wird stark auf Bilder gesetzt, die negative Emotionalität, Zerstörung und anderweitigen gesellschaftlichen Schaden hervorheben.	<p>„Die Geschäftsleitung des staatlichen Betriebes „Smiltynės perkėla“ und die Gewerkschaft haben ihre Schwerter gekreuzt“ (Respublika 2014-05-20)</p> <p>„Gewerkschaften haben für sich 8 Mio. EUR erkämpft“ (Lietuvos rytas, 2016-03-02)</p> <p>„Streik – eine Hysterieblase“ (Lietuvos rytas, 2014-12-03)</p> <p>„Streik ist eine legale, jedoch radikale Maßnahme, die dem Gesellschaftsfrieden schadet“ (Respublika, 2016-02-23-1)</p> <p>„Wir [Gewerkschaft] werden das System erschüttern“ (Lietuvos rytas, 2015-12-28)</p>
Politisches Instrument	Das Bild der Gewerkschaften als politisches Instrument zielt auf eine enge Kooperation zwischen den Gewerkschaften und den politischen Parteien ab. Das gewerkschaftliche Agieren wird als eine Aktivität konstruiert, die mehr den individuellen Zielen der Gewerkschaftsführer und den politischen Zielen von inländischen oder ausländischen (v.a. russischen) Parteien dient, als der Unterstützung der eigenen Mitglieder.	<p>„Gewerkschaften und ähnliche Gebilde verteidigen längst keine Interessen ihrer Leute, sondern dienen bewusst oder unbewusst der Regierung.“ (Respublika, 2014-11-22)</p> <p>„Offensichtlich setzen sie [Gewerkschaftsfunktionäre] ein politisches Interesse um.“ (Respublika, 2014-10-29)</p>
Partnerschaft	Die Metapher der Partnerschaft stellt die Arbeit der Gewerkschaften als sozialen Dialog und Partnerschaft mit Arbeitgebern bzw. mit der Regierung dar. Fokussiert wird dabei auf Informationsaustausch, Verhandlungen, Teilhabe an Entscheidungen und Kompromissbereitschaft von Gewerkschaften.	<p>„Der Anführer der Gewerkschaft berichtete, dass er das Anliegen mit dem Premierminister besprochen hat und Vorschläge unterbreitet hat, wie die Probleme im Bildungssektor gelöst werden können“ (Respublika, 2013-08-01)</p>

Im Nachfolgenden werden die metaphorischen Konzepte für Gewerkschaften und die darin jeweils enthaltenen semantischen Unterasspekte ausgelotet. Die angeführten Ankerbeispiele und Zitate aus den Zeitungsartikeln wurden von der Autorin aus dem Litauischen ins Deutsche übersetzt; dabei wurde nach Möglichkeit versucht, die Originalsemantik beizubehalten.

7.1. Gewerkschaften als Kampf

Die Metapher der Gewerkschaften als Kampf ist im analysierten Korpus am stärksten vertreten. Das Bild des Kampfes betont die Interessengegensätze zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern bzw. der Regierung, wobei den Gewerkschaften durch die hier vertretenen Redewendungen vor allem die Rolle des Konfliktursprungs und der Unruhestiftenden zugeschrieben wird: sie werden als jene dargestellt, die ihre Gegner bedrängen, bedrohen und bekämpfen. Die in der Kampfmetapher enthaltenen Sprachbilder spiegeln alle Eskalationsstufen wider: angefangen von Uneinigkeit, Streit und Konflikt bis hin zu kriegsähnlichen Auseinandersetzungen. Das konfliktgeladene Verhältnis zwischen Gewerkschaften und den Arbeitgebern – bzw. im Fall des öffentlichen Sektors der Regierung – wird mit Hilfe bildhafter Beschreibungen von Drohungen und Forderungen dargestellt, welche zugleich als wichtige Attribute von Gewerkschaften gelten:

„Arbeitnehmergewerkschaften der Stadtverwaltung in Vilnius **sträuben sich** gegen die geplante Entlassung von 130 Mitarbeitern“ (Respublika, 2015-05-28)

„Die Pädagogen **drohen** wieder mit Streiks“ (Vakaro žinios, 2015-05-20)

Mitunter wird auf agrarwirtschaftliche Bilder zurückgegriffen, die an die landwirtschaftliche Tradition anknüpfen, in diesem Kontext jedoch den Dominanzanspruch der Gewerkschaften und die Bedrängnis der Regierung verdeutlichen, wie z.B.:

„Ein Teil der Lehrgewerkschaften hat sich überlegt, der Regierung einen Haufen Geld **abzumelken**“ (Vakaro žinios, 2014-08-28)

Das konfliktäre Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und der Regierung erfährt in den zu diesem Zweck aktivierten Kriegsbildern eine weitere Ausformung:

Die Gewerkschaften „**werfen Pfeile der Kritik in Richtung Regierung**“ (Respublika, 2016-02-15), sie „**marschieren zum Regierungspalast**“ (Respublika, 2014-10-07), die Streiks im Bereich Straßenreinigung stellen „einen **Schlag für die Bewohner von Vilnius kurz vor Kälteeinbruch**“ dar (Lietuvos rytas, 2013-11-27), verbal wird ein „**Geschäftsführer ans Kreuz genagelt**“ (Vakaro žinios, 2014-12-21) oder die „**Waffen werden niedergelegt**“ (Respublika, 2016-03-05), wenn Gewerkschaften den Streik beenden.

Mit Hilfe der Kampfmetapher wird unter anderem die negative Emotionalität der Gewerkschaften unterstrichen, indem den Akteuren Gefühle wie Unzufriedenheit, Enttäuschung, Ärger und Wut zugeschrieben werden:

„Gewerkschaften sind **äußerst verärgert**, dass ihre Bitte, eine Vermittlungskommission zu gründen, nicht berücksichtigt wurde“ (Respublika, 2014-08-27-1)

„Vor den Fenstern des Ministeriums streckten **wütende Pädagogen** ihre geballten Fäuste in die Luft“ (Lietuvos rytas, 2014-10-28)

Teilweise wird in diesem Zusammenhang auf auffällige, sozial verwerfliche Verhaltensweisen abgestellt, und es werden Bilder der Ungeduld, Labilität, Unbeständigkeit oder Verlogenheit bedient:

„**Geschrei** der Gewerkschaften“ (Respublika, 2014-11-22)

„Den Gewerkschaften, die die Pädagogen vertreten, **riss der Geduldsfaden**.“ (Respublika, 2014-06-17)

„Drohungen [von Gewerkschaften] klingen einschüchternd, enthalten aber **kaum ein Körnchen Wahrheit**.“ (Lietuvos rytas, 2015-11-09)

Das semantische Feld der Kampmetapher umfasst auch vermeintliche gesellschaftliche Schäden als Folgen der von Gewerkschaften organisierten Streiks. So werden im Fall von streikenden Lehrerinnen und Lehrern wiederholt auf die (allgemein gehaltenen) Schäden für deren Dienstleistungsempfänger, hier Schülerinnen und Schüler, hingewiesen, denen ausschließlich die Rolle der Leidtragenden zugeschrieben wird:

„Die streikenden Pädagogen **schaden vor allem ihren Schülern**, obwohl deren Interessen ihr primäres Ziel sein sollte.“ (Lietuvos rytas, 2016-02-25-02)

„Der unbefristete Lehrerstreik **stört den Erziehungsprozess**, übt einen negativen Einfluss auf die Leistungen der Schüler und auf die nahenden Abiturprüfungen aus.“ (Lietuvos rytas, 2016-02-25-01)

In Verbindung mit Streiks werden auch Bilder des Chaos und des Vandalismus bemüht, nicht ohne auf die Verletzung der nationalen Symbole hinzuweisen, die wiederum als Sinnbild für mangelnden Nationalpatriotismus von Gewerkschaften herangezogen werden:

„Die Vertreter der Regierung äußern den Verdacht, dass auf diese Weise [durch Streik] schlichtweg probiert wird, in Litauen **Chaos** zu verursachen“ (Respublika, 2014-11-22)

„Im Schulgebäude zu streiken ist gewissermaßen ein Akt **des Vandalismus**. Von den Wänden blicken auf dich doch Porträts von berühmten historischen Persönlichkeiten herunter, die für unser Land gelitten haben. Die Aufklärer des 19. Jh. würden es keinesfalls verstehen.“ (Respublika, 2014-08-29)

Um die Bedrohung der gesellschaftlichen Ordnung durch Streiks zu verdeutlichen, wird auf weitere semantische Felder zurückgegriffen, wie Naturkatastrophen und Krankheiten. So werden Streiks als Erdbeben oder sich ausbreitende Seuchen beschrieben und ihnen auf diese Weise implizit der Status eines gelegentlichen, unkontrollierbaren Ereignisses zugewiesen, das weniger zu beherrschen, vielmehr zu erdulden ist, ohne sich eingehend damit auseinandersetzen zu müssen:

„**Das Gespenst des Streiks** zog sich diesmal zurück“ (Lietuvos rytas, 2014-10-20)

Die Schäden gewerkschaftlichen Handelns werden mitunter hervorgehoben, indem Streikaktivitäten von Gewerkschaften mit illegalem Handeln gleichgesetzt werden:

„Streik ist eine **Verletzung des Gesetzes**“ (Lietuvos rytas, 2014-12-04-01).

Um den Schaden der Streiks zu unterstreichen, werden sie in den gegenwärtigen baltisch-russischen geopolitischen Kontext versetzt, um streikende Gewerkschaften als sicherheitspolitische Gefahr darzustellen:

„Der Premierminister vertrat die Position, dass angesichts der geopolitischen Spannungen [mit Russland] die Pädagogen es unterlassen sollten, [durch die Streikankündigung] **Verwirrung im Lande zu stiften**.“ (Lietuvos rytas, 2014-08-27)

Obwohl die Kampfmetapher durchaus der historischen Selbstdefinition von Gewerkschaften entspricht, stellt die hier analysierte Kampfmetaphorik insbesondere auf die bedrohlich-schädlichen Aspekte des Kampfes ab und verdichtet sich schlussendlich zu einem stark pejorativen Bild von Gewerkschaften. Das Fordern und Einstehen für die Rechte der Beschäftigten als Facetten der Kampfmetapher sind zwar in den analysierten Texten vereinzelt vertreten. Die Bilder der unverhältnismäßigen Emotionalität, der Gefahr und des gesellschaftlichen Schadens sind jedoch weitaus vielfältiger und dichter vertreten. Auf diese Weise dient die Kampfmetapher eher zur Infragestellung der Gewerkschaften als dass sie die Legitimität gewerkschaftlichen Handelns zu begründen vermag.

7.2. Gewerkschaften als politisches Instrument

Die konzeptionelle Metapher der Gewerkschaften als politisches Instrument greift am stärksten auf die historischen Altlasten der Gewerkschaften aus der staatssozialistischen Zeit zurück. Mit Hilfe dieser Metapher wird ein enger Zusammenhang zwischen der gewerkschaftlichen Tätigkeit und parteipolitischem Agieren unterstellt, der sich entweder durch gewerkschaftliches „Politisieren“ oder parteipolitisches Instrumentalisieren von Gewerkschaften auszeichnet. Impliziert wird damit der Verdacht, dass Gewerkschaften wie zu Zeiten des Staatssozialismus von den politischen Parteien unmittelbar beeinflusst, unterminiert, gar missbraucht werden, nicht zuletzt aufgrund der bestehenden personellen Verflechtungen:

„Eine immer größere Anzahl von Gewerkschaften **wird durch Mitglieder bestimmter Parteien angeführt**“ (Vakaro žinios, 2015-12-11)

Jegliche Verknüpfung zwischen Gewerkschaften und politischen Parteien wird als verwerflich dargestellt, weil, so die Unterstellung, dadurch Parteinteressen auf Kosten der Mitgliederbelange durchgesetzt werden. Als nicht minder fragwürdig gilt es, wenn Gewerkschaftsmitglieder eine eigene politische Karriere anstreben:

„Das ist einfaches Politisieren. In Litauen ist es doch so, dass die am lautesten schreienden Gewerkschaftsmitglieder später versuchen, **an die politische Macht zu gelangen**. Häufig klappt es auch.“ (Respublika, 2014-11-22)

Insbesondere der Einfluss der Oppositionsparteien auf die Gewerkschaften wird als bedenklich angesehen:

„Der Premierminister äußert den Verdacht, dass die Lehrer, die den Warnstreik organisiert haben, **durch die Oppositionsparteien angestiftet worden sind**.“ (Lietuvos rytas, 2014-11-13)

Eine Verbindung zwischen den Gewerkschaften und den politischen Parteien ist derart heikel, dass alleine eine Unterstellung einer solchen Verbindung zu Legitimitätsverlusten führen kann, erst recht, wenn es sich um politische Parteien aus dem Ausland handelt. Ein Vorfall im Rahmen des Streiks von Lehrerinnen und Lehrern im Frühjahr 2016 verdeutlicht die Empfindsamkeit – und damit die buchstäbliche Schlagkraft der Metapher des politischen Instruments. Während des andauernden Bildungsstreiks hat der sozialdemokratische Premierminister Litauens den Gewerkschaften des Bildungssektors öffentlich unterstellt, sie würden „*unter Einfluss unseres Feindes aus Russland stehen*“ (Lietuvos rytas, 2016-02-24). Im Kontext der angespannten politischen Situation zwischen Litauen und Russland war es hochgradig brisant, Gewerkschaften als Handlanger der russischen Regierung darzustellen. Zwar haben die Streikenden

dies umgehend als grundlose Unterstellung dementiert und die analysierten Medien haben es als einen plumpen, für die litauische Politik üblichen Reflex der Diskreditierung von politischen Gegnern abgetan. Dieser Vorfall bestätigt jedoch, dass die Metapher des politischen Instruments, die den Gewerkschaften eigenständiges, souveränes Agieren im Sinne der zu vertretenden Beschäftigten weitestgehend abspricht, nach wie vor eine große Suggestivkraft besitzt, die von den Arbeitgebern, hier dem Staat, gelegentlich genutzt wird, um das Anliegen der Streikenden in Frage zu stellen. Obwohl diese Metapher an die Vorstellungen von Gewerkschaften als Sympathisantinnen des Sowjetregimes anknüpft, die die öffentlichen Diskurse nach der Erlangung der Unabhängigkeit Litauens in den 90er Jahren dominierten, scheinen sie zu jenen tradierten Kollektivbildern zu gehören, die bis heute diskreditierend wirken.

7.3. Gewerkschaften als Partnerschaft

Bei der letzten in dieser Studie untersuchten Metapher handelt es sich um eine konsensorientierte Kategorie. Im Unterschied zur Kampfmetapher oder der Metapher des politischen Instruments wird den Gewerkschaften durch die Partnerschaftsmetapher der Status von Teilnehmern des sozialen Dialogs mit Arbeitgebern und Regierung zugesprochen. Die in der Metapher enthaltenen Bilder stellen auf soziale Interaktion, Austausch, Diskussion und gesellschaftliche Teilnahme ab. Gewerkschaften werden als Dialog- und Ansprechpartner für Politikerinnen und Politiker bzw. Regierung bei beschäftigungsrelevanten Fragen in den jeweiligen Wirtschaftssektoren dargestellt. In den Medien werden dabei die Begegnung und die Verständigung zwischen Gewerkschaften und den höchsten politischen Würdenträgerinnen und Würdenträgern des Landes herausgestellt:

„Die litauische Präsidentin **traf sich** wegen der wichtigsten Probleme im System der Staatsanwaltschaft **mit den Vertretern der Gewerkschaft der Staatsanwälte** (lt. Prokuroru profesinė sąjunga) und **besprach mit ihnen**, welche Änderungen unbedingt erforderlich sind, um die Effektivität und Qualität der Staatsanwaltschaft zu sichern.“ (Respublika, 2014-09-15)

„Gestern haben die Gewerkschaften **ein Forum im Parlament veranstaltet**, in dem sie **ihre Sorgen** mit den Politikern **teilen wollten**.“ (Respublika, 2014-04-17)

Anstatt des Kampfes wird hier auf die Verhandlungen als den gewerkschaftlichen Arbeitsmodus sowie Gewerkschaften als direkte Verhandlungspartnerinnen der Regierung abgestellt:

„‘Öffentlicher Verkehr Vilnius‘ und Gewerkschaft **verhandeln** jetzt wegen des Kollektivvertrags; die Verhandlungen sind sehr kompliziert, aber sie finden zumindest statt“ (Lietuvos rytas, 2014-04-13)

Um den lösungsorientierten Verhandlungsstil von Gewerkschaften zu unterstreichen, wird gern die Metapher des „*sich an **einen Tisch mit der Regierung setzen***“ (Lietuvos rytas, 2015-11-19-01) benutzt. Zuweilen wird die Kompromissfähigkeit von Gewerkschaften als explizites Element der Partnerschaft unterstrichen und damit ihre Bereitschaft hervorgehoben, Rücksicht auf die Belange der Regierung zu nehmen:

„Die streikenden Gewerkschaften **schlagen der Regierung einen Kompromiss vor** – anstatt 18 Mio. fordern sie nun 12,8 Mio. EUR“ (Respublika, 2016-02-24-1)

Das Bild der Gewerkschaft als Partnerinnen im sozialen Dialog wird ergänzt durch die Idee der Teilhabe an relevanten Gremien und Entscheidungen:

„In der Auswahlkommission sind Vertreter unterschiedlicher Institutionen und auch die Gewerkschaften der Zollbeamten **beteiligt**“ (Lietuvos rytas, 2015-11-12)

Die Metapher der Partnerschaft scheint jüngeren Datums zu sein und sich im Zuge des EU-Beitritts Litauens und der Annäherung bzw. lokalen Umsetzung der an die westeuropäischen Modelle angelehnten Institutionen, darunter auch der Interessenvertretung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, herausgebildet und auch medial etabliert zu haben.

8. Zusammenfassung und Diskussion

Die durchgeführte Metaphernanalyse ergab, dass in den betrachteten Medien Litauens drei konzeptionelle Metaphern und damit einhergehend drei verschiedene Lesarten von Gewerkschaften ausgemacht werden können: die konfliktorientierte Metapher des Kampfes, die Metapher für politische Instrumentalisierung und die konsensorientierte Metapher für Gewerkschaften als soziale Partnerinnen. Die ersten beiden der abgeleiteten konzeptionellen Metaphern beinhalten zahlreiche pejorative Aspekte, deren mediale Wirkung darauf abzielt, die Legitimität der Gewerkschaften in Frage zu stellen. Während die Kampfmetapher Gewerkschaften als konfliktträchtige Institutionen konstruiert, die emotionsbetont agieren und der Gesellschaft vielfältige Schäden zufügen, unterstreicht die Metapher des politischen Instruments die Manipulierbarkeit von Gewerkschaften für politische Zwecke. In der Kampfmetapher spiegeln sich im Wesentlichen die neoliberalen Vorstellungen von Gewerkschaften als störendem und im Zweifel hinfälligem Element der Marktwirtschaft wider. Die Metapher des politischen Instruments hingegen setzt pfadabhängig das staatssozialistisch geprägte Bild von Gewerkschaften als verlängertem Arm der Regierung oder als Auffangbecken für abgehalfterte Parteifunktionäre (Gonser, 2013) fort. Die Koexistenz der beiden Metaphern in den öffentlichen Diskursen des gegenwärtigen Litauens ist durchaus bemerkenswert, stimmen doch ihre jeweiligen semantischen Implikationen kaum überein. Während die Metapher des politischen Instruments das Bild von weitestgehend passiven, mit administrativen Funktionen beschäftigten und den Machenschaften der Politikerinnen und Politiker ausgelieferten Gewerkschaften heraufbeschwört, spricht die Kampfmetapher jegliche Harmlosigkeit und Passivität ab und verdichtet Gewerkschaften auf aggressive und gesellschaftlich gefährliche Agilität.

Die Metapher der Partnerschaft wiederum zeichnet ein gänzlich anderes Bild, denn sie bringt eine konsensorientierte Auffassung von Gewerkschaften als Partei im sozialen Dialog zum Ausdruck. Damit knüpft sie an die Vorstellung von Gewerkschaften an, wie sie für die koordinierten Marktwirtschaften westeuropäischer Staaten charakteristisch ist. Die durch Austeritätsmaßnahmen bedingten Erfahrungen von Budgetkürzungen haben zwar die tradierte Metaphorik von Gewerkschaften im öffentlichen Sektor als Kampf oder als politisches Instrument kaum erschüttert. Stark pejorative Bilder dominieren die Mediendiskurse weiterhin. Die Austeritätspolitik trug aber offenbar zu einer Differenzierung von medial vermittelten Gewerkschaftsbildern bei. Zur staatssozialistisch tradierten Vorstellung von Gewerkschaften als parteilich gesteuerten Institutionen und dem neoliberal evozierten Bild der Kampforganisation tritt das Image der Gewerkschaften als Sozialpartner hinzu. Wohl kaum intendiert, scheint die Austeritätspolitik für die Herausbildung einer neuen, konsensorientierten Metaphorik von Gewerkschaften im öffentlichen Sektor gesorgt zu haben, wel-

che eine Basis für eine stärkere gesellschaftliche Wahrnehmung der Gewerkschaften als Partnerinnen im sozialen Dialog mit der Regierung und den Arbeitgebern bietet.

Trotz der unterschiedlichen politischen Positionierung ließen sich bei den drei analysierten Zeitungen keine beachtenswerten Unterschiede in Bezug auf die Benutzung der drei Gewerkschaftsmetaphern feststellen. In allen drei Medien scheinen sich die im Lande tradierten Kollektivbilder von Gewerkschaften gleichermaßen widerzuspiegeln, die politische Verortung der einzelnen Zeitungen erweist sich als wenig relevant.

Die herausgearbeiteten Metaphern korrespondieren teilweise mit den bisherigen Metaphernanalysen im Bereich industrieller Beziehungen. Sowohl Dunn (1990) als auch Cassell und Lee (2012) stellen die Relevanz der Kriegs- und Kampfmetaphorik für die Gewerkschaftsthematik heraus. Obwohl die in dieser Studie gebildete Kampfmetapher vereinzelt Parallelen zu der Metaphorik von „Grabenkämpfen“ bei Dunn (1990) oder der „Kriegsführung“ bei Cassell und Lee (2012) aufweist, besteht ein wesentlicher Unterschied darin, dass sie vorwiegend pejorativ verdichtet ist mit explizit zerstörenden und schädigenden Aspekten des Kampfes.

In mehrfacher Hinsicht trägt die durchgeführte Analyse zur Forschung bei. Es wurden Einblicke in das System industrieller Beziehungen Litauens, das in der bisherigen Forschungsliteratur eher vernachlässigt wurde, ermöglicht. Dafür sorgten der gelieferte Überblick über die Strukturen, die Praktiken der Arbeitsbeziehungen im Lande, die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor im Kontext der Austeritätspolitik und vor allem die Analyse der gewerkschaftsbezogenen Semantik in den Medien des Landes. Die kognitionslinguistisch informierte Metaphernanalyse stellt einen Ansatz dar, der insofern zur Machtperspektive auf industrielle Beziehungen und Gewerkschaften beiträgt, als die Sprache als eine wichtige Ebene industrieller Beziehungen unterstrichen und konzeptionell wie empirisch erschlossen wird. Vor diesem Hintergrund kann die Metaphernanalyse als eine fruchtbare Ergänzung zu den bestehenden Theoriekonzepten, etwa den Machtressourcenansatz (vgl. Schmalz & Dörre, 2014), betrachtet werden. Da konzeptionelle Metaphern als Bedeutungs- und vor allem Ideologieträger fungieren, kann ihre Analyse als informatives Indiz der gesellschaftlichen (Ohn-)Macht von Gewerkschaften angeführt werden. Zugleich verdeutlicht dieser Beitrag die Relevanz des kontextspezifischen Zugangs bei der Metaphernanalyse. So erweist sich die Kampfmetapher, wie sie in dieser Studie herausgearbeitet wurde, als kaum vergleichbar mit jener Kampfmetapher, die in die Selbstdefinition der westeuropäischen Gewerkschaften eingelassen ist oder in den bisherigen metaphernanalytischen Studien zu industriellen Beziehungen Beachtung fand. Je nach dem Problem- und Landeskontext können konzeptionelle Metaphern gänzlich verschieden konnotiert sein, so dass für die Aussagefähigkeit der Ergebnisse einer Metaphernanalyse eine Rückbindung an das jeweilige institutionelle, historische und politische Umfeld ebenso unerlässlich wie unverzichtbar ist.

Literaturverzeichnis

- Alvesson, M. & Spicer, A. (2011). *Metaphors we lead by. Understanding leadership in the real world.* London & New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203840122
- Andriessen, D. & Gubbins, C. (2009). Metaphor Analysis as an Approach for Exploring Theoretical Concepts: The Case of Social Capital. *Organization Studies*, 30 (8), 845–863. doi: 10.1177/0170840609334952

- Andruškevičius, A. (2015). Ekonominio sunkmečio poveikis atsakingam valdymui Lietuvos savivaldybėse: teisės aspektas. *Teisė*, 94, 25–40. Abgerufen von <https://epublications.vu.lt/object/elaba:11749230/11749230.pdf>. doi: 10.15388/teise.2015.0.7347
- Armingeon, K. (2011). Verbändesysteme: Strukturen und Funktionen der Interessenvermittlung. In F. Grotz & F. Müller-Rommel (Hrsg.), *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich* (S.147-168). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-93217-0_8
- Ashwin, S. (2011). Russian unions after communism: a study in subordination. In: G. Gall, A. Wilkinson & R. Hurd (Hrsg.), *The International Handbook of Labour Unions. Responses to Neo-Liberalism* (S. 187-206). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. doi: 10.4337/9780857938053.00015
- Beresnevičius, G. (2007). Ne apie tai mano düžgelė. *Eseistika ir publicistika*. Vilnius: Aidai.
- Bohle, D. & Greskovits, B. (2007). Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: Towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe. *West European Politics*, 30 (3), 443–466. doi: 10.1080/01402380701276287
- Cassell, C. & Lee, B. (2012). Driving, Steering, Leading, and Defending: Journey and Warfare. Metaphors of Change Agency in Trade Union Learning Initiatives. *Journal of Applied Behavioral Science*, 48 (2), 248–271. doi: 10.1177/0021886312438861
- Čyvas, T. (2012). Profasajungos: godumas vietoj solidarumo. Abgerufen von <https://www.balsas.lt/News/print/595795>.
- Döring, M. (2014). Metaphorische Moral in aktuellen biotechnologischen Diskursen. Ein Beitrag zur Analyse normativer Annahmen in der deutschen Presseberichterstattung zur Synthetischen Biologie. In: M. Junge (Hrsg.), *Methoden der Metaphernforschung und -analyse* (S. 215–229). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-02094-1_12
- Dunn, D. (1990). Root Metaphor in the Old and New Industrial Relations. *British Journal of Industrial Relations*, 28 (1), 1–31. doi: 10.1111/j.1467-8543.1990.tb00350.x
- Ebbinghaus, B. & Visser, J. (1997). Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im Westeuropäischen Vergleich. In S. Hradil & S. Immerfall (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich* (S. 333–377). Opladen: Leske + Budrich. doi: 10.1007/978-3-322-95979-9_9
- European Commission (2013). *Industrial Relations in Europe 2012*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Abgerufen von <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9994&langId=en>.
- Gonser, M. (2010). Arbeitsbeziehungen in den baltischen Ländern – Historisches Erbe und pfadabhängige Entwicklung ausgewählter institutioneller Rahmenbedingungen. In K. Busch (Hrsg.), *Wirtschaftliche und soziale Integration in der Europäischen Union. Handlungsräume für korporative Akteure* (S. 177–197). Baden-Baden: Nomos. doi: 10.5771/9783845224268-177
- Gonser, M. (2013). Arbeitsbeziehungen in Estland, Lettland und Litauen. Ein Beitrag zur Modelldebatte. In T. Müller & S. Rüb (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration. Ökonomische und soziale Herausforderungen im Zeichen der Euro-Krise* (S. 313–336). Baden-Baden: Nomos. doi: 10.5771/9783845251523-313
- Junge, M. (Hrsg.) (2014). *Methoden der Metaphernforschung und -analyse*. Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-02094-1
- Juška, A. & Woolfson, Ch. (2015). Austerity, labour market segmentation and emigration: the case of Lithuania. *Industrial Relations Journal*, 46 (3), 236–253. doi: 10.1111/irj.12102
- Kirchhoff, S. (2010). Krieg mit Metaphern. Mediendiskurse über 9/11 und den „War on Terror“. Bielefeld: transcript. doi: 10.14361/9783839411391

- Kohl, H. (2009). Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mittelosteuropa und im westlichen Balkan. Studie im Auftrag der Ebert Friedrich Stiftung. Berlin & Bonn. Abgerufen von <http://library.fes.de/pdf-files/id/06603.pdf>
- Kohl, H. & Platzer, H.-W. (2003). Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa und das „Europäische Sozialmodell“. WSI Mitteilungen, 56 (1), 40–50.
- Kohl, H. & Platzer, H.-W. (2004). Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Koller, V. (2005). Critical Discourse Analysis and Social Cognition. Evidence from Business Media Discourse. *Discourse & Society*, 16 (2), 199–224. doi: 10.1177/095792650505049621
- Krašenkienė, A. (2012). Lietuvos profesinių sąjungų sektoriaus centralizacija ir koncentracija. *Filosofija. Sociologija*, 23 (4), 274–281. Abgerufen von <http://mokslozurnalai.lmaleidykla.lt/filosofijasociologija/2012/4/6798>
- Krzywdzinski, M. (2009). Organisatorischer Wandel von Gewerkschaften in postkommunistischen Ländern. Der Fall der ‚Solidarnosc‘. *Industrielle Beziehungen*, 16 (1), 25–45.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (2003). *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lane, D. (2007). Post-State Socialism: A Diversity of Capitalisms? In: Lane, D. & Myant, M. (Hrsg.) *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries* (S. 13-39). Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230627574_2
- Lietuvos Statistikos Departamentas (2016a). Vidutinis mėnesinis darbo užmokestis pagal sektorius. Abgerufen von <http://osp.stat.gov.lt/temines-lenteles5>.
- Lietuvos Statistikos Departamentas (2016b). Narystės organizacijų narių skaičius. Abgerufen von <http://osp.stat.gov.lt>.
- Lietuvos Statistikos Departamentas (2016c). Streikų, juose dalyvavusių darbuotojų skaičius, nedirbtas darbo laikas ir vidutinė streiko trukmė. Abgerufen von <http://osp.stat.gov.lt/temines-lenteles16>.
- Lindén, T. (2012). Interessenverbände und Zivilgesellschaft in den baltischen Staaten. In M. Knodt & S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten. Eine Einführung* (S. 241–257). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-531-19556-8_13
- Marginson, P. & Meardi, G. (2006). European Union enlargement and the foreign direct investment channel of industrial relations transfer. *Industrial Relations Journal*, 37 (2), 92–110. doi: 10.1111/j.1468-2338.2006.00392.x
- Morkevičius, V. (2013). Viešojo ir privačiojo sektoriaus darbuotojų darbo sąlygų vertinimai: Europos socialinio tyrimo duomenų analizė. *Viešoji politika ir administravimas/ Public Policy and Administration*, 12 (3), 417–429. doi: 10.5755/j01.paa.12.3.5287.
- Moser, K. (2001). Metaphernforschung in der kognitiven Psychologie und in der Sozialpsychologie – eine Review. *Journal für Psychologie*, 9 (4), 17–34. Abgerufen von <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-28257>.
- Musolff, A. (1990). Zur Analyse von Kriegsmetaphorik im öffentlichen Sprachgebrauch. *Sprache und Literatur in Wissenschaft und Unterricht*, 21 (66), 62–90.
- Nakrošis, V. (2011). Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: Kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61 (1), 65–97. doi: 10.15388/Polit.2011.1.8283
- Mano vyriausybė (2015). Nacionalinis susitarimas – Vyriausybės ir socialinių partnerių įsipareigojimai. Abgerufen von <http://lrv.lt/lt/naujienos/nacionaliniame-susitarime-vyriausybes-ir-socialiniu-partneriu-ispareigojimai>.
- Ost, D. (2009). The Consequences of Postcommunism: Trade Unions in Eastern Europe’s Future. *East European Politics and Societies*, 23 (1), 13–33. doi: 10.1177/0888325408326791

- Ost, D. & Crowley, S. (2001). Conclusion: Making Sense of Labor Weakness in Postcommunism. In: D. Ost D. & S. Crowley (Hrsg.), *Workers after Workers' States. Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe* (S. 219–233). Lanham et al.: Rowman & Littlefield.
- Palmer, I. & Dunford, R. (1996). Conflicting Uses of Metaphors: Reconceptualizing their Use in the Field of Organizational Change. *Academy of Management Review*, 21 (3), 691–717. doi: 10.5465/AMR.1996.9702100312
- Petrylaitė, D. (2015). Orus darbas ekonominės krizės sąlygomis: grėsmės ir išmoktos pamokos. *Teisė*, 94, 149–162. doi: 10.15388/Teise.2015.94.7354
- Putnam, L. L. & Boys, S. (2006). Revisiting metaphors of organizational communication. In S.R. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (S. 375–408). Thousand Oaks, CA: Sage. doi: 10.4135/9781848608030.n19
- Rauleckas, R., Gaulė, E., Šnapštienė, R., Morkevičius, V., Šarkutė, L. & Buškevičiūtė, J. (2013). Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants. *Viešoji politika ir administravimas/ Public Policy and Administration*, 12 (3), 350–362. doi: 10.5755/j01.pppa.12.3.5290
- Rucht, D. (2006). Political participation in Europe. In R. Sakwa & A. Stevens (Hrsg.), *Contemporary Europe* (S. 110–137). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Schmalz, S. & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 217–237. doi:10.1688/IndB-2014-03-Schmalz
- Schmitt, R. (2005). Systematic Metaphor Analysis as a Method of Qualitative Research. *The Qualitative Report*, 10 (2), 358–394. Abgerufen von <http://nsuworks.nova.edu/tqr/vol10/iss2/10>.
- Schmitt, R. (2014). Eine Übersicht über Methoden sozialwissenschaftlicher Metaphernanalyse. In M. Junge (Hrsg.), *Methoden der Metaphernforschung und -analyse* (S. 13–30). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-02094-1_2
- Sommers, J. & Woolfson, Ch. (Hrsg.). (2014). *The Contradictions of Austerity. The Socio-Economic Costs of the Neoliberal Baltic Model*. London & New York: Routledge.
- Spieß, C. (2014). Diskurslinguistische Metaphernanalyse. In M. Junge (Hrsg.), *Methoden der Metaphernforschung und -analyse* (S. 31–58). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-02094-1_3
- Stadelbacher, S. (2014). Vom ‚Reisen‘ und ‚friedlichen‘ Sterben – die wirklichkeitskonstitutive Macht von Metaphern am Beispiel der Hospizbewegung. In: M. Junge (Hrsg.), *Methoden der Metaphernforschung und -analyse* (S. 99–116). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-02094-1_6
- Valstybės valdymo tobulinimo komisija (2012). Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydzio komisijos) 2009–2012 m. veiklos ataskaita. Rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams. Abgerufen von https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ataskaitos/saulelydis_2009_2012m_ataskaita.pdf
- Vonderau, A. (2010). *Leben im “neuen Europa”. Konsum, Lebensstile und Körpertechniken im Postsozialismus*. Bielefeld: transcript. doi: 10.14361/9783839411896
- Woolfson, Ch., Calite, D. & Kallaste, E. (2008). Employee ‘voice’ and working environment in post-communist New Member States: an empirical analysis of Estonia, Latvia and Lithuania. *Industrial Relations Journal*, 39 (4), 314–334. doi: 10.1111/j.1468-2338.2008.00490.x

*Walther Müller-Jentsch**

Review-Artikel: Wirtschafts- und sozialpolitische Weichenstellungen in der Bundesrepublik Deutschland**

Design und Erfolg des „deutschen Modells“ wurden maßgeblich von zwei wirtschafts- und sozialpolitischen Weichenstellungen nach 1945 bestimmt: der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft und der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen.

Über beide Phänomene wurde eine Vielzahl von Publikationen veröffentlicht. Wenn hier nun zwei weitere Bücher zu den beiden Gegenstandsbereichen vorgestellt werden, dann aus den nachvollziehbaren Gründen, weil die Publikation zur Sozialen Marktwirtschaft deren Entstehungsgeschichte neu erzählt und weil das Werk zur Arbeitnehmermitbestimmung die Entstehungsgeschichte des Gesetzes von 1976 behandelt, zu der bisher keine fundierte historische Monographie vorliegt, im Gegensatz zu der reichhaltigen Literatur zu den Gesetzen zur Montanmitbestimmung und zur Betriebsverfassung.

Uwe Fuhrmann: Die Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“ 1948/49. Eine Dispositivanalyse.

UKV Verlagsgesellschaft, Konstanz und München 2017, 359 Seiten, kart., 39,00 Euro.

Christian Testorf: Ein heißes Eisen. Zur Entstehung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer von 1976.

Reihe Politik und Gesellschaftsgeschichte, Bd. 103. Verlag J.H.W Dietz Nachf., Bonn 2017, 464 Seiten, br., 42,00 Euro.

Mit einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Dissertationsprojekt hat der Berliner Historiker Uwe Fuhrmann die Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft neu geschrieben. Seine Neuerzählung dürfte eine zentrale Legende aus der Gründungszeit der Bundesrepublik um den „Vater“ der Sozialen Marktwirtschaft, Ludwig Erhard, zurechtrücken. Nach eingängigem Quellenstudium und gründlicher Analyse kommt die mit einem

* Prof. Dr. Walther Müller-Jentsch ist em. Professor für Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum. E-Mail: w.mueller-jentsch@rub.de

** Artikel eingegangen: 24.12.2017, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 2.4.18

ambitionierten wissenschaftlichen Instrumentarium durchgeführte Untersuchung zu überraschenden Ergebnissen. Zu diesen gehört, dass ein Sozialdemokrat, Leonhard Miksch, der dem ordoliberalen Kreis um Walter Eucken angehörte, maßgeblich am Konzeptionswechsel von der „freien“ zur „sozialen“ Marktwirtschaft beteiligt war.

Aber schauen wir etwas genauer auf die Diskurse und Ereignisse der späten 1940er Jahre.

Alfred Müller-Armack, der als Wortschöpfer der „sozialen Marktwirtschaft“ gilt (Abelshausen, 1991, S. 21), hatte im Januar 1947 die Schrift „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ veröffentlicht, in der er sich über das Scheitern der liberalen Marktwirtschaft und sein Konzept der sozialen Marktwirtschaft auslässt, das eine wirksame Sozialpolitik (inklusive Mindestlohn!) einschloss. Fuhrmann schreibt ihm in diesen Jahren eine marginale Rolle zu, da er erst 1952 in Erhards Wirtschaftsministerium zum Leiter der Grundsatzabteilung berufen wurde. Dies scheint mir nicht gerechtfertigt, zählte er doch bereits Anfang 1948 zu den Gründungsmitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats¹ des Frankfurter Wirtschaftsrats (einer Art vorläufiger Regierung für die Westzonen). Auch hatte er bereits 1948 einen anspruchsvollen programmatischen Entwurf – „Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft“ (Müller-Armack, 1948) – veröffentlicht.

Der im März 1948 zum Direktor für das Ressort Wirtschaft des Frankfurter Verwaltungsrats² gewählte Ludwig Erhard verfolgte den Plan, mit der bevorstehenden Währungsreform und anschließender Freigabe der Konsumgütermärkte eine „freie Marktwirtschaft“ zu etablieren. Fuhrmann nennt den Plan nach Foucault ein „strategisches Dispositiv“ (mehr dazu später).

Leonhard Miksch, der seit Anfang 1948 als Leiter des Referats für „Preiswirtschaftliche Grundsatzfragen und Betriebswirtschaft“ zum engen Mitarbeiter Erhards wurde, verwendete den Begriff soziale Marktwirtschaft lange vor Erhard, so Ende 1947 in der Fachzeitschrift „Der Wirtschaftsspiegel“ und im Januar 1948 in einer internen Denkschrift, „in der er die sprachliche Wende von der ‚freien‘ zur ‚sozialen‘ Marktwirtschaft vollzog“ (S. 145). Dass er dies in Kenntnis der Schrift von Müller-Armack tat, vermutet Fuhrmann, doch ist das mehr als eine Vermutung (siehe oben). Eine *öffentliche* Verwendung des Begriffs ist laut Fuhrmann jedoch nicht vor Juni 1948 belegt (S. 261).

Grundlegend für die neue Wirtschaftsordnung, um deren genaue Bezeichnung („freie“ oder „soziale Marktwirtschaft“?) im Verlaufe des Jahres 1948 noch gestritten wurde, war die „Doppelreform“ von Währungsreform vom 20. Juni 1948 und von dem zur gleichen Zeit erlassenen Leitsatzgesetz,³ das dem Direktor für Wirtschaft, also Erhard, „weitreichende Vollmachten“ gab, „große Gruppen von Waren nach eigenem Ermessen von der Preisbindung zu befreien“ (S. 144).

1 Der Beirat hatte 17 Gründungsmitglieder, darunter die Professoren Franz Böhm, Walter Eucken, Alfred Müller-Armack, Erik Nölting, Oswald v. Nell-Breuning, Erich Preiser, Karl Schiller, Otto Veit und Gerhard Weisser.

2 Als ausführendes Organ hatte der Wirtschaftsrat einen Verwaltungsrat installiert mit den Ressorts Wirtschaft – Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – Finanzen – Verkehr – Post- und Fernmeldewesen – Arbeit, die alle von CDU/CSU-Vertretern geleitet wurden. Nur Erhard war als Ressortleiter für Wirtschaft der einzige Parteilose (Lehmann, 1981, S. 23).

3 Die genaue Bezeichnung des Gesetzes lautete: „Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Währungsreform“.

Wie Fuhrmann aufzeigt, stieß Erhards Vorgehen auf erheblichen Widerstand. Die Preise explodierten.⁴ „Runter mit den Preisen und fort mit Erhard, hieß es“ (Hentschel, 1998a, S. 89). In der CDU waren vornehmlich die Sozialausschüsse mit dem rein marktwirtschaftlichen Kurs unzufrieden; sie verwiesen auf den Widerspruch zwischen einer „freien Marktwirtschaft“ und dem Ahlener Programm.⁵ Von der SPD wurden im Frankfurter Wirtschaftsrat zwei (erfolglose) Misstrauensanträge eingebracht (17. August und 10. November 1948). Zahlreiche Protest- und Käuferstreiks und nicht zuletzt ein eintägiger Generalstreik (12. November 1948) richteten sich gegen die inflationären Folgen der Preisfreigabe.

Tatsächlich sah sich Erhard zu einigen nicht-marktwirtschaftlichen Korrekturen gezwungen. Dazu zählten das Gesetz gegen Preistreiberei und der Preisspiegel. Das Gesetz sollte „besonders krasse Fälle von Preiswucher, bei Warenrückhaltung und Warenvernichtung“ (S. 234) sanktionieren; die periodisch herausgegebenen Listen des Preisspiegels sollte Verbrauchern Orientierung beim Einkauf liefern. Beide Maßnahmen waren von begrenzter Wirkung; aber ihre symbolische Bedeutung bestand in dem Eingeständnis, dass es nötig war, die Preise politisch zu beeinflussen, was wiederum von den Kritikern „als eine Art Offenbarungseid des Strategischen Dispositivs ‚freie Marktwirtschaft‘ bewertet“ (S. 235) wurde.

Des Weiteren zählte zu den Korrekturen die Waren-Lenkung von Rohstoffen und Konsumgütern. Unter dem Titel „Jedermann-Programm“ wies der Staat jenen Firmen Rohstoffe zu, die „Jedermannwaren“ (wie z.B. Schuhe) am billigsten und schnellsten auf den Markt zu bringen vermochten. Das Konzept für dieses Programm hatte Miksch erarbeitet.

Auf der Diskursebene bemächtigte sich eine vielfältige Opposition von christlicher Soziallehre, Vertretern der SPD und Gewerkschaften des Begriffs der sozialen Marktwirtschaft. Fuhrmann spricht von einer verdeckten, nicht gemeinsam auftretenden Allianz von „institutionalisierter Arbeiterbewegung und christlicher Soziallehre“ (S. 298), der es in der zweiten Hälfte des Jahres 1948 gelungen war, die „soziale Marktwirtschaft“ erfolgreich gegen den Kurs Erhards einzufordern.

Somit kommt Fuhrmann zu dem nachvollziehbaren Schluss, dass SPD und DGB der „Sozialen Marktwirtschaft“ den Weg bereiteten (S. 281), indem sie wirkungsmächtig Einfluss auf Diskurse über die Wirtschaftsordnung und auf die reale Marktpolitik nahmen. Schließlich war es aber Erhard, der angesichts der neuen Kräfteverhältnisse erstmals im Februar 1949 seine Politik einschließlich ihrer Korrekturen mit der opportunistischen Übernahme des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft ausflaggte (S. 300), was ihm „die Möglichkeit gab, als Protagonist einer Heldenerzählung in die Geschichte einzugehen“ (S. 121). Weitsichtig hat Alfred Weber schon früh in einem Aufsatz für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ beklagt: „Ich bedaure es, dass sich der deutsche Sozialismus das Wort

4 Der Index der Lebenshaltungskosten stieg in den ersten vier Monaten nach der Währungsreform um 14 Prozent, vermerkt der Erhard-Biograf Volker Hentschel (1998a, S. 87).

5 Das „Ahlener Programm“ ist ein von der nordrhein-westfälischen CDU am 3. Februar 1947 beschlossenes Wirtschafts- und Sozialprogramm, dessen Kernaussage lautete: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden.“ Die als christlicher Sozialismus verstandenen Forderungen enthielten die teilweise Vergesellschaftlichung der Großindustrie und weitgehende Mitbestimmungsrechte für die Arbeitnehmer, bei entschiedener Ablehnung eines Staatssozialismus. Mit der Verabschiedung der „Düsseldorfer Leitsätze“ vom 15. Juli 1949, dem CDU-Programm für die erste Bundestagswahl, verabschiedete sich die CDU vom christlichen Sozialismus.

von der ‚sozialen Marktwirtschaft‘ durch fremde Geschicklichkeit hat wegnehmen lassen“ (Weber, 1950, S. 394).

Warum Sozialdemokratie und Gewerkschaften Erhard die Deutungshoheit über Begriff und Konzeption einer Wirtschaftsordnung überließen, an deren Entstehung sie maßgeblich mitgewirkt hatten, darüber lässt sich Fuhrmann nicht weiter aus. Zu vermuten ist, dass SPD und mehr noch der DGB der Konzeption der „Wirtschaftsdemokratie“ verpflichtet waren, wie es auch Christian Testorf in seiner Studie über das Mitbestimmungsgesetz für die Gewerkschaftsfunktionäre in der Frühphase der Bundesrepublik konstatiert (dort S. 45). Dieses programmatische Erbe der Weimarer Republik gab die SPD mit dem Godesberger Programm (1956) auf; der DGB erkannte erst mit dem Dresdner Programm von 1996 die soziale Marktwirtschaft an. „Die sozial regulierte Marktwirtschaft bedeutet gegenüber einem ungebändigten Kapitalismus einen großen historischen Fortschritt. Die soziale Marktwirtschaft hat einen hohen materiellen Wohlstand bewirkt“, heißt es darin.

Begreifen wir, wie es nicht zuletzt ausländische Beobachter tun, die Soziale Marktwirtschaft als die real existierende Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, dann kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass sie von Gewerkschaften und Sozialdemokratie aktiv mitgeprägt wurde; dies gilt – wie nun die Studie von Fuhrmann dokumentiert – bereits für ihre Entstehungsphase.

In ihr spielte der sozialdemokratische Ordoliberaler Leonhard Miksch offensichtlich eine bisher unterschätzte Rolle (s. dazu auch Goldschmidt & Berndt, 2000 und 2005). Er war Erhards enger Mitarbeiter und Ideengeber, gewissermaßen ein Vorläufer Müller-Armacks, der diese Rolle später, ab 1952 ausübte. In seinem wissenschaftlichen Schrifttum argumentierte Miksch gegen den Laissez-faire-Liberalismus und dessen Vorstellung, der Wettbewerb würde sich als „natürliche Ordnung“ herstellen, wenn der Staat sich aus der Wirtschaft heraushalte. Vielmehr sprach er von einer „gesteuerten Wettbewerbsordnung“, vom Wettbewerb als einer „staatlichen Veranstaltung“. Mickschs Entwurf über die „Grundsätze der Wirtschaftspolitik für die der Währungsunion folgende Übergangsperiode“ deckte sich inhaltlich „in erstaunlichem Maße mit dem [...] beschlossenen tatsächlichen [Leitsätze-] Gesetz“ (S. 148). Dies veranlasste den Historiker Gerold Ambrosius zu der Bemerkung: „Es entbehrt nicht der Ironie, daß ausgerechnet der Gesetzentwurf, der den weiteren Aufbau der Westzonen und der Bundesrepublik unter christlich-demokratischer Führung als auch die Wirtschaftsprogrammatische der Union entscheidend beeinflussen sollte, von einem Sozialdemokraten entworfen wurde“ (Ambrosius, 1977, S. 173). Die Ersetzung des Begriffs „freie Marktwirtschaft“ durch „soziale Marktwirtschaft“ ist, wie bereits erwähnt, auf Miksch zurückzuführen; dessen sozialen Gehalt hat dann sein späterer Nachfolger im Bundeswirtschaftsministerium, Müller-Armack, programmatisch aufgeladen. Miksch wie Müller-Armack dachten weiter als Erhard, den sein Biograf, Volker Hentschel, als einen „begnadenen Populisten“ (Hentschel, 1998b, S. 22) charakterisiert. Bei den Gewerkschaften stieß Miksch indes auf keine Gegenliebe. In einem Schreiben des Gewerkschaftsrates der Vereinigten Zonen an seine Mitglieder wurde er 1949 als „Schleppenträger Erhardscher Wirtschaftspolitik“ bezeichnet (Ambrosius, 1977, S. 266, Anm. 155).

Fuhrmanns Neuerzählung der Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft erfolgt in einem von Foucault übernommenen theoretischen Bezugsrahmen, der kurz gefasst wie folgt aussieht:

Zentrale Rolle kommt der Kategorie des *Dispositivs* zu. Darunter versteht Foucault in der Interpretation von Fuhrmann ein Netz von verschiedenen (diskursiven und nicht-diskursiven) Elementen mit einer strategischen Funktion. Die strategische Zielsetzung ist darauf gerichtet, einen Notstand im Sinne bestimmter Interessen oder Überzeugungen aufzulösen. Als „strategisches Dispositiv“ gilt hier das interessengeleitete Vorhaben der Einführung der „freien Marktwirtschaft“, das durch mannigfache – diskursive und nicht-diskursive – Widerstände als Ergebnis der Geschichte zum „modifizierten Dispositiv“ der „Sozialen Marktwirtschaft“ umformuliert wird. Fuhrmann meint, mit dem Dispositiv-Begriff besser Diskurs- und Sozialgeschichte miteinander verknüpfen zu können. Einem anderen theoretischen Kontext entnahm Fuhrmann den Begriff des „Leeren Signifikanten“ als „Platzhalter des Allgemeinen“; so wurde der Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ von Erhard erstmals in einer öffentlichen Rede (17. August 1948) für eine Wirtschaftsordnung des größten Allgemeinwohls kommuniziert (S. 264f.), während „freie Marktwirtschaft“ für die Zeitgenossen zu sehr als Ersatzbezeichnung für den diskreditierten Kapitalismus lesbar war.

Einen empfehlenden Hinweis möchte ich noch auf eine bereits 2011 erschienene Dissertation geben:

Gero Thalemann: Die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland – ein realisiertes Konzept? Analyse von Genesis, theoretischem Gehalt und praktischer Verwirklichung.

disserta Verlag, Hamburg 2011, 235 + LXV Seiten, br., 49.50 Euro.

Mit dieser Publikation unternimmt der Autor den Versuch, den Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft mit der wirtschafts- und sozialpolitischen Wirklichkeit zu konfrontieren. In einer aufwändigen empirischen Überprüfung der Grundwerte und Ziele anhand einschlägiger Daten und Kennziffern von 1950 bis in die Gegenwart kommt der Autor zu der Schlussfolgerung, „dass die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland als ein realisiertes Konzept betrachtet werden kann“ (S. 235).

Thalemanns und Fuhrmanns Publikationen werfen auf das Thema Soziale Marktwirtschaft neues Licht: Fuhrmann, indem er ihre Genese differenzierter als frühere Autoren ausleuchtet; Thalemann, indem er der realen Wirtschaftsordnung Deutschlands dieses Attribut auch heute noch zu Recht zuerkennt.

Die Entstehungsgeschichte des Mitbestimmungsgesetzes 1976 ist aus heutiger Sicht kaum weniger verzwickelt als die der Sozialen Marktwirtschaft. In den späten 1960er und den 1970er schien der DGB der politischen Realisierung seiner Forderung, die 1951 in der Montanindustrie gesetzlich eingeführte paritätische Unternehmensmitbestimmung auf alle übrigen Wirtschaftssektoren auszudehnen, nahegekommen zu sein. Das Parlament verabschiedete am 18. März 1976 ein Mitbestimmungsgesetz, das auf einem Kompromiss zwischen den Koalitionsparteien SPD und FDP beruhte, aber gleichwohl von einer großen parlamentarischen Mehrheit angenommen worden war. Jedoch kommentierte es der damalige DGB-Vorsitzende, Heinz Oskar Vetter, als „größte Enttäuschung meiner Amtszeit“. Der Grund für Veters Verärgerung war die Verwässerung des Paritätsgedankens. Denn dem

Vorsitzenden des Aufsichtsrats wurde in Pattsituationen ein doppeltes Stimmrecht eingeräumt, und zudem wurde den Vertretern der Arbeitnehmer ein leitender Angestellter zugezellt.

Testorfs Monographie holt weit aus. Nach den einleitenden Abschnitten zur Fragestellung, Methodik und zum Forschungsüberblick folgt ein gesondertes Kapitel mit einem historischen Abriss der Mitbestimmungsgeschichte vom Vormärz bis zum Montanmitbestimmungs- und Betriebsverfassungsgesetz Anfang der 1950er Jahre. Mit diesen beiden Gesetzen, vornehmlich mit dem Mitbestimmungsgesetz für die ehemals autokratisch und paternalistisch geführten Unternehmen der Montanindustrie, wurde in Deutschland der entscheidende neue Pfad zur betrieblichen Sozialpartnerschaft gelegt. Dem Ruhrgebiet als der damals dominanten westdeutschen Industrieregion fiel auch eine sozialpolitische Vorreiterrolle zu (Müller-Jentsch, 1998).

Nach der vom DGB empfundenen Niederlage durch die Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1952, weil es für die Aufsichtsräte großer Kapitalgesellschaften nur eine Drittelbeteiligung vorsah, nahmen erst Mitte der 1960er Jahre die innergewerkschaftlichen Debatten über die Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung wieder Fahrt auf. Sie schlugen sich nieder in der Aktualisierung des Aktionsprogramms vom März 1965 und in der im Mai 1966 vorgelegten Denkschrift „Mitbestimmung – eine Forderung unserer Zeit“. In ihr hoben die Verfasser hervor, dass die deutsche Form der Mitbestimmung „das Gegenstück zum Klassenkampf französischer und italienischer Gewerkschaften“ (S. 129) darstelle und forderte vom Gesetzgeber „eine Ausweitung der Mitbestimmung in vergleichbarer Form zur Montanindustrie“ (S. 130).

Die Unternehmer gingen ihrerseits in die Verteidigung des Status quo. Zwei bemerkenswerte Stellungnahmen aus jenen Jahren seien hervorgehoben. Hanns-Martin Schleyer lobte 1967 auf einem Wirtschaftstag der CDU/CSU das Betriebsverfassungsgesetz über den grünen Klee als Kompensation für die Unternehmensmitbestimmung.

„Die empirisch-soziologischen Untersuchungen [...] haben gezeigt, welcher großen Wertschätzung sich der Betriebsrat innerhalb der Belegschaften erfreut und wie beträchtlich sein Anteil an der Aufrechterhaltung des sozialen Friedens in den Betrieben ist. Deshalb bekennen wir uns uneingeschränkt zu diesem Betriebsverfassungsgesetz, das in der gesamten westlichen Welt kein ebenbürtiges Vorbild hat, zu einem Gesetz, das die soziale Partnerschaft und die Menschenwürde des Arbeitnehmers zu seinen Grundprinzipien erhoben hat“ (139f.).

Das publizistische Sprachrohr der deutschen Industrie, der „Industriekurier“, polemisierte indessen:

„Die Demokratisierung der Wirtschaft ist so unsinnig wie eine Demokratisierung der Schulen, der Kasernen und der Zuchthäuser (Industriekurier vom 7. Oktober 1967; hier zitiert nach Testorf, S. 140).

Mit „Erste Anläufe“ überschiebt Testorf das Kapitel, das sich mit der Zeit der Großen Koalition, 1966 bis 1969, befasst. Ausführlich schildert er die Debatten in den Parteien und Gewerkschaften über neue Initiativen zur Mitbestimmung, die Kontroversen zwischen Wirtschaftsrat und Sozialausschüssen in der CDU, zwischen SPB und DGB.

Wichtigstes Ereignis in diesen Jahren war die Einsetzung einer Regierungskommission („Biedenkopf-Kommission“) zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Mitbe-

stimmung. Die sich im Januar 1968 konstituierte Kommission war ein reines Professoren-gremium. Neben den neun Professoren (Kurt Biedenkopf, Kurt Ballerstedt, Erich Gutenberg, Harald Jürgensen, Wilhelm Krelle, Ernst-Joachim Mestmäcker, Rudolf Reinhardt, Fritz Voigt, Hans Willgerodt) entsandten Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sechs ständige Berater. Die Ergebnisse der Kommission wurden im Januar 1970 vorgelegt. Grundsätzlich äußerte sich der Bericht positiv über die Erfahrungen mit der Montanmitbestimmung und empfahl eine Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung auf große Kapitalgesellschaften der übrigen Wirtschaft. Die Zahl der Arbeitnehmervertreter sollte über die bestehende Drittelbeteiligung hinaus vermehrt werden, allerdings unter Beibehaltung eines geringen Übergewichts der Anteilseigner. Auch Gewerkschaftsvertreter seien erwünscht. Bis auf die streitige Frage der Parität begrüßte der DGB die Empfehlungen. Bemerkenswert war, dass der Bericht einen ersten ordnungspolitischen Versuch enthielt, die Mitbestimmung in das marktwirtschaftliche System zu integrieren (Müller-Jentsch, 2011, S. 151). Die Notwendigkeit von Mitbestimmung leitete er „aus dem ,besonderen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Charakter des Arbeitsverhältnisses‘ sowie aus der ‚Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zum Unternehmen‘ ab“ (S. 281).

Im Oktober 1969 war nach einem Wahlsieg der SPD eine sozialliberale Regierungskoalition zwischen SPD und FDP unter dem Kanzler Willy Brandt gebildet worden. Daraus ergaben sich neue Bedingungen und Chancen für ein Mitbestimmungsgesetz. Mit ihren Freiburger Thesen von 1971 vollzog die FDP eine programmatische Umorientierung; neben den traditionellen liberalen Freiheitsrechten betonten die Thesen nun auch wirtschaftliche und soziale Teilhaberechte, eine „Demokratisierung der Gesellschaft“ und „Reform des Kapitalismus“. Gleichwohl lagen die Vorstellungen von SPD und FDP in Bezug auf die Unternehmensmitbestimmung noch auseinander. Die FDP bestand auf der Einbeziehung der leitenden Angestellten. Die SPD sah sich in der Frage der Parität gegenüber dem DGB in der Pflicht. Zunächst konnten beide Parteien sich auf eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes einigen, die mit substantiell erweiterten Rechten für die Betriebsräte 1972 in Kraft trat und die Zustimmung des DGB fand.

Das harte Ringen der Akteure um einen Kompromiss zur Unternehmensmitbestimmung wird in dem Buch ausführlich (zuweilen langatmig) dargestellt. Wir erfahren, wie die FDP auf der Sonderstellung der leitenden Angestellten, der Wahl von betriebsfremden Gewerkschaftern durch die Belegschaft und auf einem Übergewicht der Kapitaleseite beharrte, wie die Beziehungen zwischen SPD und DGB sich trübten, wie ein Entwurf (1974) durch den nächsten (1976) ersetzt wurde, bis man zur Abstimmung kam. Wen immer das im Detail interessiert, der kommt voll auf seine Kosten.

Verwunderlich bleibt, dass letztlich der Kompromiss parteienübergreifend mit nur 22 Gegenstimmen angenommen wurde. Und die kamen, bis auf eine Ausnahme, vom Wirtschaftsflügel der CDU. Der Arbeitsminister Walter Arendt, ehemaliger Vorsitzender der IG Bergbau, lobte das längst fällige Gesetz als eine Grundlage für eine faire Zusammenarbeit zwischen Kapital und Arbeit, machte aber keinen Hehl aus seiner Enttäuschung über die unterparitätische Mitbestimmung, die letztlich der wirtschaftsliberale Flügel der FDP um Graf Lambsdorff durchgesetzt hatte.

Wenn auch der DGB das Gesetz als eine Niederlage begriff, nutzte er die neugeschaffenen Möglichkeiten, die insbesondere die Position der Betriebsräte stärkten, da sie nun in

Personalunion gleichzeitig einen Sitz Aufsichtsrat einnehmen konnten. Von 29 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände wurde zusammen mit neun Unternehmen eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz eingereicht, mit der Begründung, dass es die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes verletze. Das Bundesverfassungsgericht wies die Beschwerde unter anderem mit dem Hinweis auf das „Übergewicht, welches das Gesetz der Anteilseignerseite einräumt“, zurück. Das Gesetz verstoße auch nicht gegen die grundgesetzliche Eigentumsgarantie und überdies sei das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral; es enthalte keine „unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“. Nach diesen eindeutigen Worten des Bundesverfassungsgerichts lernten die Kontrahenten in den folgenden Jahren, sich mit der anfänglich beiderseitig ungeliebten Unternehmensmitbestimmung zu arrangieren. Heute gilt sie als „wesentliches Element der Sozialen Marktwirtschaft“ – so das Urteil der Kanzlerin Angela Merkel auf der DGB- Jubiläumsveranstaltung zur 30jährigen Verabschiedung des Gesetzes.

Das Buch von Testorf schließt eine Lücke in der Mitbestimmungsliteratur. Sein Verdienst bliebe ungeschmälert, wenn es das Lektorat des 463 Seiten umfassenden Bandes nicht versäumt hätte, ihm ein Personen- und Sachregister beizufügen. Bei wissenschaftlichen Publikationen dieser Art ist dies ein zu erwartendes Desiderat.

Literatur

- Abelshauer, W. (1991). Die ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft. In D. Petzina (Hrsg.), *Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 203 (S. 11–29). Berlin: Duncker & Humblot.
- Ambrosius, G. (1977). *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Goldschmidt, N. & Berndt, A. (2000). „Wettbewerb als Aufgabe“ – Leonhard Mikschs Beitrag zur Ordnungstheorie und -politik. *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 51, 33–74.
- Goldschmidt, N. & Berndt, A. (2005). Leonhard Miksch (1901–1950). A Forgotten Member of the Freiburg School. *The American Journal of Economics and Sociology*, 64 (4), 973–998.
- Hentschel, V. (1998a). *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*. Berlin: Ullstein.
- Hentschel, V. (1998b). *Ludwig Erhard, die „soziale Marktwirtschaft“ und das Wirtschaftswunder. Historisches Lehrstück oder Mythos?* Bonn: Bouvier.
- Lehmann, H. G. (1981). *Chronik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49–1981*. München: Beck.
- Müller-Armack, A. (1948). *Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft*. In (1981): *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte* (2. Aufl.) (S. 91–109). Bern: Haupt.
- Müller-Armack, A. (1959). *Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung*. In E. Tuchtfeldt (Hrsg.), (1966). *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration* (S. 251–265). Freiburg: Rombach.
- Müller-Jentsch, W. (1998). *Industrielle Beziehungen in der Region: Das Ruhrgebiet als sozialpolitisches Laboratorium*. In H. Hirsch-Kreinsen & H. Wolf (Hrsg.), *Arbeit, Gesellschaft, Kritik. Orientierungen wider den Zeitgeist* (S. 151–177). Berlin: Edition Sigma.
- Müller-Jentsch, W. (2011). *Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft seit 1945*. Stuttgart: Reclam Verlag.
- Weber, A. (1950). *Sozialistische Marktwirtschaft*. In *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1 (9), S. 394.