

Richard Croucher, Alison Mitchell

Privatisierung und Dezentralisierung: Herausforderungen für Großbritanniens Gewerkschaften im öffentlichen Dienst

Abstract

Der Artikel untersucht die Auswirkungen von Privatisierungsprozessen auf UNISON, eine Dienstleistungsgewerkschaft, die nach den Gewerkschaftszusammenschlüssen der 1990er Jahre Großbritanniens größte Gewerkschaft ist. Er leistet einen Beitrag zu der Diskussion um die Wirkung von Vermarktlichungstendenzen im öffentlichen Sektor auf Gewerkschaften als Institutionen der Arbeit. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben wirkt oft in Richtung einer Dezentralisierung der industriellen Beziehungen. Die neuen, durch Zusammenschlüsse gewachsenen Gewerkschaften müssen darauf angemessene organisatorische Antworten finden. Zugleich verändern sich die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und es entstehen so neue Gestaltungsaufgaben für die Gewerkschaften. Arbeitsbeziehungen, die man in diesen Sektoren Großbritanniens, auch ohne ein „duales System der Interessenvertretung“ als sozialpartnerschaftlich bezeichnen kann, geraten unter Druck. Die Privatisierungsprozesse stellen die Gewerkschaften außerdem vor neue Herausforderungen zur Verteidigung öffentlicher Dienste. Am Beispiel zweier Fallstudien im Organisationsbereich von Unison, lassen sich so Probleme diskutieren, die gleichermaßen andere Gewerkschaften betreffen, die vornehmlich im öffentlichen Sektor agieren.

1 Einleitung

Der Artikel untersucht die Auswirkungen von Privatisierungsprozessen auf UNISON, Großbritanniens heute größte Gewerkschaft. Er leistet einen Beitrag zu der Diskussion um die Wirkung von Vermarktlichungstendenzen im öffentlichen Sektor auf Gewerkschaften als Institutionen der Arbeit. Der präsentierte Fall ist von besonderem Interesse, da er zeigt, wie Großbritanniens Kerngewerkschaft des öffentlichen Dienstes auf Problemstellungen reagiert, die sich hier im britischen Kontext in besonders entwickelterer Form darstellen. Wie wir an unseren Fallstudien zeigen können, wird das Modell der Sozialpartnerschaft durch Privatisierungsprozesse bedroht. Die Frage nach der Zukunft der Sozialpartnerschaft ist also im Licht der Fallstudienbefunde relevant, aber sie wäre zu eng gefasst. Näher betrachtet geht es darum, dass sich inhaltlich das Spektrum potentieller gewerkschaftlicher Aufgaben bei der Gestaltung von Arbeit im öffentlichen Sektor und bei der Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger erweitert und dass zugleich die organisatorischen Formen weiterentwickelt werden müssen, mittels derer die Gewerkschaften versuchen könnten, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Die britischen Gewerkschaften begreifen die Verteidigung des öffentlichen Sektors als eine ihrer zentralen Funktionen. Die Nutzer öffentlicher Dienste sind oftmals Gruppen mit beschränkten Ressourcen, die es schwer haben, ihre Interessen zu verteidigen: Frauen,

Jugendliche, Kranke und Arbeitslose. Die Reichweite und die Qualität öffentlicher Dienste werden weltweit von der Fähigkeit der Gewerkschaften beeinflusst, die Interessen der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes genauso zu vertreten wie die Interessen der Nutzer öffentlicher Dienstleistungen. Eine politische Kernforderung der Gewerkschaften bleibt die Rückverstaatlichung privatisierter Dienste.

Die Gewerkschaft UNISON ist 1993 als Ergebnis des Zusammenschlusses dreier Gewerkschaften entstanden. Die Gewerkschaft zählt heute 1.3 Millionen Mitglieder in 1200 lokalen Gliederungen und 13 Regionen. Damit ist UNISON die wichtigste Gewerkschaft des britischen öffentlichen Sektors und gleichzeitig ein wichtiges Element der europäischen Gewerkschaftslandschaft. UNISON folgt traditionell einem zentralistischen Organisationsmodell; eine starke Zentrale koordiniert und unterstützt die örtlichen Strukturen. Diese Organisationsform spiegelt die Tradition nationaler Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor wider. Die Frage, wie sich die Gewerkschaft auf neue Gegebenheiten unter dem Vorzeichen der Privatisierung einstellen sollte, war Gegenstand einer Strategiedebatte, die unter der leitenden Frage geführt wurde, wie die Gewerkschaft ihre Ressourcen besser für die Gewerkschaftsmitglieder vor Ort nutzbar machen könne (Wheeler 2000).

Der folgende Artikel beleuchtet die Frage, wie UNISON betriebliche Vertreter in dem Anliegen unterstützt, lokale Probleme und Herausforderungen anzugehen. Unsere Fallstudien zeigen, dass und wie sich in diesem Prozess lokale gewerkschaftliche Strukturen in zwei gut organisierten Gliederungen erneuern. Die Fälle weisen aber auch auf die Schwierigkeiten UNISONs, die lokale Mitgliedschaft in diesem Prozess angemessen zu unterstützen. Dies ist problematisch für die gewerkschaftliche Arbeit vor Ort, weil sich der Pool von Erfahrung und Kompetenzen lokal auf einen sehr begrenzten Kern von Aktivisten konzentriert. Die durch die Gewerkschaftsfusion zusätzlich entstandenen Problemlagen können hier nicht detailliert behandelt werden; es geht bei unseren Fallstudien aber immer auch um die problematischen Resultate des Zusammenwirkens von Dezentralisierungstendenzen und gewerkschaftlichen Fusionsprozessen.

Die Basis unserer Darstellung bilden verschiedene UNISON Dokumente und Berichte, eigene Erfahrungen und zwei Intensivfallstudien, die zwischen Oktober 1999 und April 2000 durchgeführt wurden (Mitchell 2000). Der Artikel baut zudem auf Arbeiten auf, die im Rahmen der Strategiediskussion für UNISON erbracht wurden.

Wir diskutieren zunächst neuere Literatur, welche Wirkungen von Dezentralisierungsprozessen auf Gewerkschaften zum Gegenstand hat (Kapitel 2). Es folgt eine knappe Präsentation der zwei Fallstudien, die die problematischen Anforderungen an betriebliche Arbeitnehmervertreter im Privatisierungskontext in zwei UNISON-Gliederungen beleuchtet (Kapitel 3). An die Fallstudien zeigen sich einige verallgemeinernde Überlegungen in bezug auf die weitere Entwicklung von UNISON an (Kapitel 4).

2 Die Diskussion um die Konsequenzen dezentralisierten bargainings

In den Diskussionen britischer Forscher um die Dezentralisierung von Verhandlungsprozessen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern (*bargaining*) wurde Dezentralisierung als für Gewerkschaften problembehafteter Prozess analysiert. Es sind aber in diesem Zusammenhang auch Thesen vertreten worden, die die Möglichkeiten lokaler Erneuerung gewerk-

schafflicher Aktivität vor eben diesem für die Gewerkschaften problematischen Hintergrund betonen.

Dezentrales *bargaining* ist keine Novität. Es existierte in den 70er Jahren, wenn auch in einem völligen anderen Kontext als heute. Im produzierenden Gewerbe fand nationales *bargaining* statt, das aber von intensiven Aushandlungsprozessen auf lokaler Ebene ergänzt wurde. Obwohl das Ausmaß des lokalen *bargaining* oft übertrieben wird, war es tatsächlich keine Besonderheit, dass in lokalen Verhandlungen die national erzielten Ergebnisse noch im Sinne Arbeitnehmer verbessert werden konnten (Clegg 1979)¹. Dieses Muster entstand in Großbritannien im verarbeitenden Sektor vor dem Hintergrund eines hohen betrieblichen Organisationsgrades der Gewerkschaften und war in der Blütephase „fordistischer Regulation“ von starker Prägekraft. Im Kontrast dazu war das *bargaining* im öffentlichen Sektor stärker zentralisiert und die lokale gewerkschaftliche Verankerung schwächer entwickelt. Das Bild der 90er Jahre zeigte dann gewerkschaftliche Mitgliederverluste quer über alle Sektoren hinweg. Sektorale Verhandlungen des früheren Typs waren angesichts geschwundener Verhandlungsspielräume rar geworden und die durch Dezentralisierung hervorgerufenen neuen Probleme erweckten einige Aufmerksamkeit (Brewster/Hegewisch 1994). Outsourcing und Neugründungen „auf der grünen Wiese“ führten zusammen mit einer abnehmenden Präsenz von betrieblichen Arbeitnehmervertretern (*shop stewards*)² zu einer Situation, in der die Resultate lokalen *bargainings* in allen Branchen zunehmend gering ausfielen (Cully u.a. 1999). Die zentrale Verhandlungsposition der Gewerkschaften war zugleich geschwächt. Zentrale Verträge wurden zum Teil betrieblich/örtlich nicht angewandt.

Fairbrother (2000) beschreibt in seiner Wirkungsanalyse der Dezentralisierungsprozesse auf Gewerkschaften die entstehenden Problematiken. In Absetzung von einer einseitig skeptischen Analyse argumentiert er jedoch, dass Dezentralisierung durchaus Möglichkeiten gewerkschaftlicher Erneuerung eröffnet, da lokal neue Verhandlungsfelder entstehen, auf denen die lokalen Gewerkschaftsgliederungen an den unmittelbaren Interessen der Beschäftigten anschließen könnten. Ob diese Potentiale tatsächlich in eine lokale Revitalisierung münden, hänge dann von verschiedenen Faktoren ab. Fairbrother diskutiert vor allen Dingen die Notwendigkeit der Unterstützung lokaler Aktivisten durch regionale Funktionäre.

Colling (2000) hat an Fairbrothers Position kritisiert, dass sie der Frage gewerkschaftlicher Organisation außerhalb des Arbeitsplatzes nicht detailliert genug nachginge. Waddington und Hoffman (2000) haben kürzlich auf die Wichtigkeit vertikaler Verknüpfungen zwischen den verschiedenen organisatorischen Ebenen für die Zukunftsfähigkeit gewerkschaftlicher Organisation in Europa hingewiesen. Die Gewährleistung dieser Verbindungen erhält in gewerkschaftlichen Vereinigungsprozessen, in denen verschiedene Gewerkschaftskulturen und -strukturen verschmelzen sollen, eine besondere Relevanz. Wir werden uns in unseren weiteren Ausführungen auf diese Diskussionen beziehen.

Die Entstehung von UNISON ist in der Vergangenheit als Beispiel einer relativ erfolgreichen Fusion herangezogen worden (Dempsey 2000). Gleichzeitig warnt Hannigan (1998), dass Gewerkschaftszusammenschlüsse die Möglichkeiten intensiver Mitgliederbeteiligung am gewerkschaftlichen Lebensprozess eher beschränken und die Identifikation der Mitglie-

1 Dies entspricht durchaus auch Bundesrepublikanischen Entwicklungen. Man vergleiche die Debatten um eine betriebsnahe Tarifpolitik, die in den 1960er und 70er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Gewerkschaften geführt wurden und darauf zielten diese zweiten Verhandlungsrunden gewerkschaftlich „einzufangen“. (Bergmann u. a. 1975, Dzielak u. a. 1978)

2 Belegschaftsvertreter, die von Sektionen von Arbeitern gewählt werden und von den Gewerkschaften anerkannt sind. Sie haben im Vergleich zu Betriebsräten nur geringe rechtliche Möglichkeiten.

der mit ‚ihrer‘ Gewerkschaft schwächen.³ Er argumentiert daher alternativ für Formen inter-gewerkschaftlicher Kooperation auf dezentraler Ebene. Während die Identifikation der Mitglieder mit der nationalen ‚Supergewerkschaft‘ nachlassen könnte, würden die Mitglieder lokal mit wachsenden Anforderungen konfrontiert. Als Resultat könnte das Zusammenspiel von Gewerkschaftsfusionen und gleichzeitiger Dezentralisierung der industriellen Beziehungen in eine für die Gewerkschaften negative Richtung wirken.

Ein Report aus dem Jahre 1996 hat die aus der Dezentralisierung resultierenden Probleme hervorgehoben (Fairbrother/Moore/Poynter 1996) und gleichzeitig Empfehlungen an UNISON für einen strategischen Umgang mit Restrukturierungsprozessen entwickelt. Der Report enthält eine ganze Reihe von kritischen Anmerkungen, so zum Beispiel zum Problem der Disparität von lokaler Organisation und Kollektivverhandlungen. Die Untersuchung stellte fest, dass einige Mitglieder marginalisiert worden und ein Mangel an Repräsentativität entstanden sei. Dies sei vor allen Dingen dann zu konstatieren, wenn Mitglieder aus bereits privatisierten Bereichen in Gewerkschaftsgliederungen verblieben, die vornehmlich Beschäftigte des öffentlichen Sektors repräsentierten. Der Report empfahl unter anderem, die regionalen Strukturen zu nutzen, um positive Erfahrungen als ‚best practice‘ Fälle über die Grenzen der lokalen Gewerkschaftsgruppen hinweg zu verallgemeinern. Zusätzlich wies der Report mit Nachdruck auf die Probleme hin, die durch Schrumpfung der aktiven Mitgliedschaft generiert würden. Diese Schwächung der Basis wirke negativ auf die Fähigkeit der Gewerkschaft, marginalisierte Mitglieder effektiv zu vertreten. Verstärkte Anstrengungen zur Schulung von Mitgliedern wurden als ein Mittel angezeigt, diesen Trend umzukehren.

Die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen wurde in dem Bericht weiterhin als zentrales gewerkschaftliches Problemfeld identifiziert. Das Management sähe sich im lokalen Kontext in der Lage, Regelungsgegenstände und – prozeduren von sich aus zu definieren. Im Vergleich zur Gewerkschaft zeichne es sich durch einen überlegenen Zugang zu Ressourcen aus. Gleichzeitig herrsche auf Seiten der Gewerkschaftsaktivisten Unklarheit über das genaue Verhältnis von nationalem, unternehmensweiten und lokalen Verhandlungen. Aus dieser Unsicherheit erwachsen Probleme der Strategieentwicklung auf gewerkschaftlicher Seite. Der Bericht weist auf den inhärenten Charakter der Spannungen zwischen den verschiedenen Verhandlungsebenen hin. Regionale Gewerkschaftsfunktionäre entwickelten, angesichts der dünnen Aktivistendecke in schwächeren Gewerkschaftsgliederungen, eine Tendenz zum Substitutionismus. Die lokalen Aktivisten wiederum beklagten das Widerstreben der Gewerkschaft, Ressourcen vom nationalen Level auf die lokale Ebene umzulenken. Die Anpassung der Gewerkschaft an die durch die Dezentralisierung hervorgerufenen neuen Aufgaben sollte vorangetrieben werden, so der Report.

Die von UNISON bisher nicht veröffentlichten Dokumente formulieren die Probleme in schärferer Form als die allgemein zugänglichen Analysen. Aber auch in ihnen bleiben die genauen Mechanismen lokaler gewerkschaftlicher Dynamik unklar. Die Frage, ob lokales *bargaining* tatsächlich zu steigender Mitgliederaktivität führen kann, wenn ja unter welchen Umständen und wie die nationale Gewerkschaft hier Einfluss zu nehmen vermag, all dies bleibt unterbelichtet. Wir diskutieren diese Fragen in der Folge vor dem Hintergrund der von uns durchgeführten Fallstudien.

3 Eine Argumentation, die wir auch im Verlauf der Gewerkschaftszusammenschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland finden und die z.B. die Gewerkschaft NGG davon abgehalten hat, sich an einem Gewerkschaftszusammenschluss zu beteiligen.

3 Im Lichte zweier Fallstudien: Restrukturierungsprozesse vor Ort

3.1 Hintergrund

Um die oben skizzierten Prozesse zu untersuchen, haben wir uns auf zwei gut organisierte Gewerkschaftsgliederungen konzentriert. Sie repräsentieren jeweils typische Muster gewerkschaftlicher Arbeit in öffentlichen Verwaltungen bzw. in privatisierten Dienstleistungsbereichen. Aus organisatorischer Sicht stellen unsere beiden Fälle für die Gewerkschaft ‚best cases‘ dar; eine große Zahl von Gliederungen muss mit wesentlich weniger Engagement von Basisaktiven auskommen. Mitglieder in diesen schwachen Gliederungen werden von Gewerkschaftsfunktionären eher vernachlässigt.

- Die erste Studie ist mit der Gewerkschaftsgliederung der Bezirksverwaltung von Gateshead befasst (Gateshead Metropolitan Borough Council Branch). Die Verwaltung überführt derzeit die bisher unter öffentlicher Verwaltung stehenden Altersheime (Aged Persons Homes, APHs) in den privaten Sektor. Traditionell existiert in Gateshead sowohl von Seiten der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften eine große Akzeptanz nationaler Tarifverhandlungen und des Systems des öffentlichen Dienstes. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bilden ein wichtiges Element der UNISON-Mitgliedschaft. Die Bezirksverwaltung beschäftigt 11.000 Mitarbeiter – Lehrer eingeschlossen. Die Arbeitskräfte in den Altenheimen sind u.a. für die Pflege der Alten zuständig und zeigen ein hohes Ausmaß an persönlicher Identifikation mit ihren ‚Kunden‘ und deren Bedürfnissen.
- Im zweiten Fall untersuchen wir die Gewerkschaftsorganisation in einer Geschäftseinheit von Scottish Gas. Diese Einheit, British Gas Trading (BGT), führt u.a. ein großes Call-Center mit ca. 900 Beschäftigten, auf das sich unsere Fallstudie konzentriert. Hier existiert ein Partnerschaftsabkommen zwischen Management und Gewerkschaften, das auf Initiative des Management zustande kam. Die Arbeitsbedingungen in dem Center sind hochreglementiert.

Die industriellen Beziehungen (in denen sich die beiden Gewerkschaftsorganisationen befinden) sind in beiden Fällen höchst unterschiedlich. Traditionell existierte in Gateshead sowohl von Seiten der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften eine große Akzeptanz nationaler Tarifverhandlungen und des Systems des öffentlichen Dienstes. In den lokalen Verwaltungen können Arbeitgeber und Gewerkschaften örtlich auf lang-existierende Verhandlungsmuster zurückblicken, in deren Rahmen nationale Vereinbarungen konkretisiert wurden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist hoch. Die nationale Gewerkschaft misst ihrer lokalen Organisation eine hohe Bedeutung bei und definiert sie als Modell für andere Gewerkschaftsgliederungen. Im Gegensatz dazu sind die Versorgungsbetriebe kürzlich privatisiert worden und noch immer im Umbruch begriffen. Die Mitgliedszahlen der Gewerkschaften fielen in der Mitte der 90er Jahre dramatisch, als Arbeitsplätze und aktive Mitglieder verloren wurden. Seither ist eine Wiederbelebung zu verzeichnen, die sich auch in einem beachtlichen Zulauf jüngerer Neumitglieder niederschlägt. Trotzdem besteht unter den Mitgliedern der Gewerkschaft in den Versorgungsbetrieben der Eindruck, dass man in den Überlegungen der fusionierten Gewerkschaft keine zentrale Rolle spielt.

In beiden Fällen, besonders aber bei BGT, haben die Personalverantwortlichen ein beachtliches Maß von Unterstützung für die gewerkschaftliche Organisation bewiesen. In Gateshead ist die Kommunikation zwischen der Personalabteilung und den Gewerkschaftsvertretern gut und schließt den Austausch detaillierter Informationen ein. Bei BGT sind durch den Niedergang der Mitgliederzahlen und die Erosion der gewerkschaftlichen Strukturen im

Prozess der Privatisierung Bedingungen entstanden, die dem Management eine Personalführung ohne gewerkschaftlichen Einfluss, z.B. durch die Schaffung nicht-gewerkschaftlicher Repräsentationsorgane, erlaubt hätten, aber das Management hat diese Option nicht zu nutzen versucht.

In beiden Fällen wirken die Traditionen auf die Gestaltung der aktuellen Beziehungen. In Gateshead haben der Direktor der sozialen Dienste und der Sekretär der Gewerkschaftsgruppe eine enge Arbeitsbeziehung aufgebaut. Die Beziehungen der Gewerkschaft zu einem neuen Personaldirektor sind dagegen distanzierter; die Unterstützung des Managements für gewerkschaftliche Organisation wird demzufolge, aber auch vor dem, Hintergrund aktueller Privatisierungskonflikte, schwächer. Bei BGT drängte der Personaldirektor nach der Privatisierung auf die Fortführung der Kooperation mit den Gewerkschaften im Rahmen einer Partnerschaftvereinbarung. In diesem Fall konnte die Gewerkschaft sich behaupten, weil der Personalverantwortliche nicht nur mit der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften vertraut war, sondern sich von der Gewerkschaft einen positiven Beitrag zu einer erfolgreichen Unternehmensumstrukturierung versprach. Im Falle BGT unterstützte die Personalfunktion also die Wiederbelebung der Gewerkschaften im Rahmen einer Partnerschaft zwischen den Parteien.

3.2 Gateshead

Fragen der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen werden für lokale Verwaltungen in Großbritannien weiterhin maßgeblich in nationalen Tarifverhandlungen reguliert, aber lokale Instanzen sind zunehmend für die Implementierung und konkrete Ausgestaltung dieser Rahmenvereinbarungen verantwortlich. Die nationalen Vorgaben des Compulsory Competitive Tendering (CCT), das den Verwaltungen eine ökonomische Ressourcennutzung vorschreibt und verlangt, den effektivsten Anbieter mit der Ausführung von Dienstleistungen zu beauftragen, werden auf lokaler Ebene verhandelt. Gleiches gilt für Angelegenheiten, die nicht durch nationale Rahmen geregelt werden können.

Die Gewerkschaftsorganisation von UNISON in Gateshead besteht aus 4.000 Mitgliedern und kann als „typisch“ charakterisiert werden. In den elf Altersheimen der Stadt arbeiten zwischen 250 und 300 Angestellte, unter ihnen liegt der Organisationsgrad bei 95%. UNISON ist in diesem Bereich eindeutig die wichtigste Gewerkschaft. Es gibt fünf offizielle Belegschaftsvertreter (*shop stewards*) die sich auf vier Häuser verteilen. Die Ausstattung auf die die Gewerkschafter für ihre Arbeit zurückgreifen können und die interne Kommunikation werden als gut eingeschätzt. Der Gruppensekretär und der Vorsitzende sind offiziell halbtags für Gewerkschaftsarbeit freigestellt. Praktisch können sie aber ihre Aufwendungen für Gewerkschaftsarbeit nach den Erfordernissen gestalten. Angebote, sich vollständig für die Gewerkschaftsarbeit freustellen zu lassen, werden von beiden mit dem Verweis auf die Notwendigkeit des engen Austausches mit ihren Mitgliedern abgelehnt. Als wichtiges Kommunikationsmittel werden Mitteilungsblätter für die Stewards genutzt. Alle Mitglieder erhalten einen monatlichen Newsletter, der die für die Gliederung wichtigen Entwicklungen kommuniziert. Schwarze Bretter am Arbeitsplatz verschaffen der Gewerkschaft weitere Publizität. 500 Mitglieder, die an wechselnden Arbeitsorten in der individuellen Pflege beschäftigt sind, werden direkt nach Hause angeschrieben.

Die Verantwortung für lokale Verhandlungen mit dem Management liegt in den Händen der beiden lokalen Sekretäre. Die *shop stewards* haben in der Vergangenheit nur eine sehr begrenzte Rolle gespielt. Diese Entwicklung ist aber auch von Seiten des Managements beeinflusst worden. So stellte ein Belegschaftskomitee seine Arbeit ein, nachdem das

Management es umgangen und die beiden teilweise freigestellten Sekretäre direkt ins Vertrauen gezogen hatte. Die beiden Sekretäre realisieren, dass sie Mitverantwortung an dieser Entwicklung haben. Sie waren nicht bereit, ‚loszulassen‘ und Verantwortung und Aufgaben auf mehrere Schultern zu verteilen. Obwohl die Verhandlungen der beiden Sekretäre mit dem Management in der Vergangenheit Erfolge gezeitigt hatten, kritisierten sie ihr eigenes Vorgehen später als ‚kurzfristiges Denken, das zum Mangel an aktiven shop stewards führte‘. Interessierte und fähige Mitglieder waren in dem Belegschaftskomitee also durchaus vorhanden, sie wurden aber nicht involviert und somit nicht entwickelt.

Gateshead hat dem Druck der Regierung, Dienstleistungen in den privaten Sektor zu transferieren, lange standgehalten. Die Gewerkschaftsmitglieder im Pflegebereich zeichnen sich durch ein hohes Maß an Identifikation mit ihren Kunden und ihrem Dienst aus. Vor diesem Hintergrund lief 1997 eine erste Kampagne gegen die Privatisierung. Ein Hauptanliegen der Gewerkschaft ist es gewesen, die Altersheime im öffentlichen Sektor zu halten. Die Zukunft der Altersheime wurde seit 1997 wiederholt mit besonderer Intensität diskutiert, als die Stadt versuchte, aus Kostensparnisgründen zwei Altersheime zu schließen. Als Reaktion auf diese Pläne initiierte die Gewerkschaft, in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Pflegekräften, eine aufsehenerregende Medienkampagne. Eine Petition wurde von 14.000 Bürgern unterzeichnet und die Entscheidung, die Heime zu schließen, wurde von der regierenden Labour-Fraktion zunächst zurückgenommen. Gegenüber einem neuerlichen Vorstoß der Stadt im September 2000, die Pflege älterer Mitbürger in den Privatsektor auszugliedern, konnte UNISON ihre strikt ablehnende Position aber nicht mehr durchhalten. Gestützt unter anderem auf ein extern vergebendes Gutachten rückte nun die Wahrung der Interessen der Mitgliedschaft unter privatwirtschaftlichen Bedingungen im Mittelpunkt.

Die erfolglose Kampagne der Gewerkschaften die Altenheime unter kommunaler Verwaltung zu halten, veränderte die industriellen Beziehungen in Gateshead beträchtlich. Der Gruppensekretär berichtete nun von ‚ungeheurer Feindseligkeit‘ von Seiten der Arbeitgeber, weil die Differenzen zwischen Gewerkschaft und Verwaltung nicht intern geklärt wurden, sondern von einer öffentlichen Kampagne begleitet wurden. Das Management stellte wenig Informationen über den Zeitplan für die Schließung der Heime, über Personaltransfer, Bezahlung und Vertragskonditionen, Zugang zu Aus- und Weiterbildungsprogrammen und über den Erhalt der bisherigen Standards bereit.

Trotz der feindseligen Haltung des Managements ist die direkte Beteiligung der Mitglieder an den Aktivitäten der Gewerkschaft als Resultat des lokalen *bargaining* gewachsen. Innerhalb der lokalen Gruppe ändert sich gleichzeitig die Rolle der *shop stewards*. Der Vorsitzende und der Sekretär der Gruppe sind nicht länger in der Lage, Verhandlungs- und Vertretungsfunktionen in ihren Händen zu konzentrieren. Sie haben nun zehn *shop stewards* ausgewählt, die sie in den Verhandlungen um die Eingruppierung der Beschäftigten unterstützen sollen. Außerdem hat sich eine Belegschaftsgruppe gebildet, die sich vornehmlich mit dem Transferprozess beschäftigt. Die beiden Sekretäre haben informelle Absprachen mit anderen, ähnlichen lokalen Gewerkschaftsgruppen getroffen, die dem Fluss von Informationen und Ideen zwischen den Gruppen dienen sollen. Diese horizontale Vernetzung funktioniert gut. Sie wird von der Regionalvertretung aber eher ideell als praktisch unterstützt.

Die örtlichen Sekretäre vertreten die Meinung, dass UNISON bisher keinen strategischen Ansatz zur effektiveren Nutzung externer Ressourcen entwickelt habe. Zudem sei die Frage, wie mit lokalen Abgeordneten, die UNISON Mitglieder sind, enger zusammengearbeitet werden könne, vernachlässigt worden. Während der Kampagne unternahmen die lokalen

Gewerkschaftsvertreter enorme Anstrengungen, die Initiative am Laufen zu halten, z.B. durch Protestkundgebungen und Flugblattverteilungen. Eine zentrale Aufgabe von UNISON sollte es daher nach ihrer Auffassung sein, Wege zu finden, solche Art lokaler Aktivität effektiver zu unterstützen.

Momentan laufen im Bezirk Gateshead Verhandlungen über veränderte Eingruppierungen der Beschäftigten. Diese Verhandlungen waren in eine Sackgasse geraten, als es um die Frage ging, wie und wie lange Beschäftigte deren Jobs abgewertet werden sollen, zu den bestehenden Konditionen weiterbeschäftigt werden sollten. Die Herabstufungen betreffen potentiell mehr als 1.000 Mitglieder, und die lokale Gewerkschaft erwägt in dieser Frage die Kooperation mit dem Management aufzukündigen. Derweil steigen die Mitgliedszahlen von UNISON in beachtlichem Tempo.

Die Mitgliedschaft scheint im Konflikt um die Frage der Einstufungen wesentlich mobilisierungsfähiger zu sein als in der generellen Frage der Privatisierung der Heime. Auf den lokalen Versammlungen zu Frage der Privatisierung war die Unterstützung für einen Streik als zu gering eingeschätzt worden, um ernsthaft eine Urabstimmung in Erwägung zu ziehen. Der Pflegebereich bleibt, wegen der Abhängigkeit der Pflegebedürftigen, ein Sektor in dem es schwierig ist, Streiks zu organisieren. In der Frage der Einstufungen jedoch, einem ‚traditionellen‘ Verhandlungsgegenstand, ist die lokale Mitgliedschaft bereit, die Kooperation aufzukündigen.

Im Ergebnis kann man feststellen, dass die Gewerkschaft in der Auseinandersetzung um die Privatisierung eine vorhersehbare Niederlage erlitten hat, teilweise bedingt durch die Diskrepanz zwischen der offiziellen Gewerkschaftspolitik und den politischen Realitäten, die auch die eigenen Gewerkschaftsmitglieder vor Ort zum Teil akzeptierten. mit entsprechend negativen Folgen für die Moral der örtlichen, teilweise freigestellten Sekretäre. Sie bilden den Kern der lokalen Gewerkschaftsorganisation und sind für deren Lebendigkeit von zentraler Bedeutung. Sie haben die Aufgabe, Expertise an neue Aktivisten zu vermitteln.

Nimmt man die bestehende Beschlusslage von UNISON zum Thema Privatisierung als Grundlage, dann war die Auseinandersetzung um die Altersheime für die Gewerkschaften ein Fehlschlag - mit entsprechend negativen Folgen für die Moral der örtlichen, teilweise freigestellten Sekretäre.

Sie bilden den Kern der lokalen Gewerkschaftsorganisation und sind für deren Lebendigkeit von zentraler Bedeutung. Sie haben die Aufgabe, Expertise an neue Aktivisten zu vermitteln.

Die Gewerkschaftsaktivisten haben im Verlaufe der Auseinandersetzung gleichwohl ihre organisatorischen Strukturen verbessert und externe Verbindungen geknüpft. In diesem Prozess beschränkte sich die Unterstützung der nationalen Gewerkschaft in erster Linie auf die Hilfe durch den regionalen Gewerkschaftsfunktionär. Zudem spielte die Gewerkschaft eine unterstützende Rolle bei der Etablierung der horizontalen Verbindungen. Das Selbstvertrauen der lokalen Aktivisten, Probleme, wenn erforderlich, selbstständig anzugehen, resultiert auch aus der Erkenntnis, dass sie trotz der begrenzten Möglichkeiten und Ressourcen der nationalen Gewerkschaft, ihre Aktivisten in einem zunehmend buntscheckigen lokalen *bargaining* zu unterstützen, handlungsfähig blieben. In anderen Fällen aber deutet die größere lokale Selbstständigkeit eher auf Defizite der nationalen Strukturen. Neue Herausforderungen auf örtlicher Ebene und Defizite der alten, immer noch eher zentralistischen Organisation stellen so große Arbeitsanforderungen an die zwei örtlichen Sekretäre.

Gateshead repräsentiert so beispielhaft einen Kernbereich lokaler Verwaltung, der mit

neuen Anforderungen konfrontiert ist. Während die Unterstützung der Arbeitgeberseite gegenüber UNISON zurückging, war parallel ein wachsender Aktivismus auszumachen, besonders unter den Belegschaftsrepräsentanten, den *shop stewards*, die ihren Verantwortungsbereich erweiterten. Die Herausforderungen für UNISON liegen demnach in den Bereichen Schulung, Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Beratung und Unterstützung für lokale Aktivisten.

3.3 BGT

British Gas wurde 1986 privatisiert. Der Privatisierungsprozess resultierte in der Entstehung von zwölf separaten Versorgungs- und Serviceorganisationen; eine von ihnen ist Scottish Gas. Scottish Gas ist in verschiedenen Geschäftsbereiche untergliedert, die verschiedenen Eigentümern gehören. Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften finden auf verschiedenen Ebenen statt. Unser Interesse zielt auf British Gas Trading (BGT), genauer auf das von BGT betriebene Call-Center. BGT ist eine Einheit von Scottish Gas im Eigentum der Firma Centrica. In dem Call-Center von BGT sind 900 Agenten beschäftigt. Sie werden von 18 *shop stewards* vertreten, die sich monatlich treffen. Die Gewerkschaftsgruppe kann das Intranet der Firma nutzen. Die Gewerkschaftsseiten im Intranet können von Centrica überwacht werden. Die Gewerkschaft ist aber der Ansicht, dass bisher kein Missbrauch von Seiten Centricas vorliegt.

Im Jahre 1997 wurde ein Partnerschaftsabkommen zur Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaft und Management unterzeichnet, welches die vormals zentral auf Landesebene geführten Lohnverhandlungen ersetzte, die ein Erbe der Gasindustrie als verstaatlichter Industrie waren. Diese Änderung in den industriellen Beziehungen wurden durch den scharfen Wettbewerb auf dem Produktmarkt für Gas angestoßen. Der Preis, den die Gewerkschaften für die Anerkennung als Partner zu zahlen hatten, lag also gewissermaßen in der Aufgabe einer gewerkschaftlichen Kernfunktion, nämlich der Lohnverhandlungen. Ein neues Entlohnungssystem bindet die Lohnentwicklung an die allgemeine Marktpreisentwicklung von Arbeitskraft. Die jährlichen Lohnerhöhungen werden also nicht verhandelt. In den letzten zwei Jahren haben die Lohnerhöhungen über denen im lokalen öffentlichen Dienst gelegen. Der Schwerpunkt der Verhandlungen zwischen Management und Gewerkschaft liegt nicht mehr auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen, sondern auf Fragen der Organisationsentwicklung.⁴ Die Frage der Arbeitsorganisation ist sowohl für das Management als auch die Beschäftigten ein zentrales Anliegen. Ein Resource Management Team (RMT) erstellt die Arbeitspläne. RMT initiiert auch Änderungen in der Arbeitsorganisation und ist praktisch das Zentralnervensystem des Unternehmens. In dem Call Center sind die Möglichkeiten der Aufgabenerweiterung, der funktionalen Flexibilisierung und der Umgruppierung von Beschäftigten eng begrenzt. Die Teammanager haben stets die Möglichkeit, die Arbeitsleistung einzelner Agenten zu überwachen. Zusätzlich können sie in die Telefongespräche hineinhören. Den einzelnen Agenten sind die Leistungsanforderungen stets bewusst, und über elektronische Anzeigen findet ein internes Leistungsranking statt.

Auf nationaler Ebene haben Ehrenamtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

⁴ Die lokalen Partnerschaftsvereinbarungen werden durch die Partnership Action Group Edinburgh (PAGE) angeleitet. Hier treffen sich Management und Gewerkschaft einmal im Quartal um die Umsetzung einzelner Maßnahmen zu prüfen. Streitfragen werden gegebenenfalls an die nationale Ebene zur Entscheidung delegiert. Centrica beharrt auf einem starken, kontrollierenden Einfluss auf die industriellen Beziehungen und hat den lokalen Entscheidungsspielraum scharf begrenzt. Sensible Informationen müssen vertraulich behandelt werden.

übernommen, die früher von Hauptamtlichen besetzt waren. Der Rückgriff auf Ehrenamtliche findet seine Parallelen auf lokaler Ebene. Viele Aspekte des Arbeitsvertrages sind seit 1992 von der Liste der Verhandlungsgegenstände entfernt worden. Mit Ausnahmen, z.B. der Entlohnung, sind die Leistungen seither nicht mehr angepasst worden; die Beschäftigten haben ihre einstmaligen guten Konditionen verloren. Die Regelung dieser Arbeitsbedingungen liegt bei Centrica, aber es gibt keine Arena, in der Beschäftigte ihre Interessen äußern könnten.

Der Personalverantwortliche unterstützt die Gewerkschaft aus der Einsicht, dass eine Beteiligung der Belegschaft den einschneidenden Organisationswandel positiv beeinflusst. Auf der Seite der Gewerkschaft erfuhr die Partnerschaftsidee eine starke Unterstützung durch den zentralen Funktionär auf nationaler Ebene. Im Rahmen des Partnerschaftsabkommens werden ehrenamtliche Gewerkschafter freigestellt, um an gemeinsamen Projektteams mitzuarbeiten. Auswahlkriterium für die Entsendung in die Projektteams war das Expertenwissen der Mitglieder, nicht deren Erfahrung in Gewerkschaftsarbeit. Die Gewerkschaft organisiert für ihre Vertreter in den Projektteams kleine Unterstützerguppen aus der Belegschaft, die eine informelle Beratung der Projektarbeiter gewährleisten sollen. Unterstützung in speziellen Rechts- und Finanzfragen wird nach Erfordernis gewährt. Sobald die Projektteams zu einer Entscheidung gekommen sind, werden deren Grundprinzipien der Belegschaft auf einer Mitarbeiterversammlung durch nationale Gewerkschaftsvertreter und das Management präsentiert. Letzteres profitiert von diesem Vorgehen, da die Beschäftigten wichtige Hinweise über die Folgen der beabsichtigten Änderungen auf den Kundenservice des Unternehmens kommunizieren. Das Management zeigte sich sowohl über den hohen Input als auch über das Wissen der Gewerkschaftsvertreter über den Arbeitsprozess erstaunt.

Vor dem Hintergrund dieser Beteiligungsprozesse wächst unter den Gewerkschaftsmitgliedern die Bereitschaft, sich als *stewards* zur Verfügung zu stellen. Ein wichtiges Anliegen der Belegschaftsvertreter ist allerdings die Frage, wie viel Zeit ihnen zur Mitgliedervertretung zur Verfügung steht. Die Vereinbarung mit dem Management erlaubt eine 'angemessene' Freistellung von der Arbeit für Personalvertretungszwecke, aber hier kommt es häufig zu Differenzen mit dem RMT. Die Gewerkschaftsgruppe organisiert eigene Schulungsprogramme für *stewards*, die von den Gruppensekretären erstellt wurden. *Stewards* können zusätzlich auf regionale Schulungen zurückgreifen, aber die Sekretäre halten die lokalen Schulungen für zentral, weil hier die Besonderheiten des Sektors genauer behandelt werden können und außerdem eine hohe Fluktuation herrscht.

Die Arbeitsorganisation und damit verbundene Disziplinarverfahren sind eine Hauptsorge der Beschäftigten, obwohl die Gewerkschaft in der Lage gewesen ist, die Setzung der Leistungsziele zu beeinflussen. Im Jahre 1995 fand im Rahmen einer weitreichenden Umstrukturierung eine Neudefinition der Leistungsziele statt. Die Beschäftigten fühlen sich jedoch nicht in der Lage, das angestrebte Servicelevel zu gewährleisten. Sie erfahren die Zielvorgaben und die reduzierte Kontrolle über ihre Arbeit als Würdeverlust. Die Agenten haben viele Anrufe von gestressten oder erregten Kunden entgegenzunehmen, die eine besonders intensive Betreuung und hohen Zeitaufwand erfordern. Gleichzeitig droht ihnen aber eine Disziplinarmaßnahme, wenn sie die quantitativen Ziele nicht erreichen und den Zeitaufwand pro Gespräch nicht minimieren.

Die *shop stewards* vertreten ihre Mitglieder zumeist in Konflikten, die sich um die Abwesenheit durch Krankheit drehen (der Krankenstand ist hoch und beläuft sich auf 17% im Jahresschnitt) und in Disziplinarverfahren. Die unmittelbaren Vorgesetzten der Angestell-

ten haben keine Befugnis, Urlaub zu gewähren sondern müssen zunächst das Einverständnis des RMT einholen. Die Gewährung von Urlaub wird vom RMT in erster Linie von dem gegebenen und angestrebten Service-Level abhängig gemacht. Die Gewerkschafter haben ihre Argumentationslinie in Bezug auf Urlaub geändert. Sie sind betriebswirtschaftlichen Argumenten zunehmend weniger zugänglich und fordern jetzt ihr 'Recht'.

Im Ergebnis können wir festhalten, dass ähnlich wie in Gateshead auch im Falle BGT die Privatisierung mit wachsender gewerkschaftlicher Aktivität einhergeht. Im letzteren Fall konnte die Gewerkschaft jedoch vergleichsweise umfangreichere Unterstützung durch Funktionäre bereitstellen. Die Belegschaftsvertreter fühlen sich durch die partnerschaftliche Interaktion, die sie auf betriebswirtschaftliche Erwägungen und Vertraulichkeit verpflichtet und in der das Management die Agenda definiert, eingeschränkt. Verständlicherweise unterstützt das Management die nationale Gewerkschaft, die sich ihrerseits durch die Adaption einer auf Partnerschaft zielenden Strategie wiederbelebt hat. Auf nationaler Ebene unterstützen sowohl ehrenamtliche als auch hauptamtliche Offizielle die Partnerschaftsorientierung von UNISON, die aber in ihren Resultaten überprüft werden soll. In dem Call Center wird der Partnerschaftsidee weniger Enthusiasmus entgegengebracht; die Arbeitsorganisation kann aus Sicht der *shop stewards* und der Beschäftigten nicht hinreichend im Sinne ihrer Interessen beeinflusst werden, und es besteht eine Sorge um den Verlust gewerkschaftlicher Identität. Dazu kommt, dass die *shop stewards* zu wenig Zeit für die Vertretung der Mitglieder in Anspruch nehmen können.

Wie in Gateshead tauchen auch im Fall BGT Fragen auf, wie sich lokale gewerkschaftliche Arbeit zur Politik von UNISON insgesamt verhält, besonders in Bezug auf die Frage der Rückverstaatlichung der Gasindustrie. Der Mitgliedschaft zeigte sich aber davon entfernt zu kollektiver Aktion zu schreiten, selbst als die Frage der Arbeitszeit die Gemüter erhitze. Diese Haltung wird von den Aktivisten auf die eingeschränkte Kontrolle der Beschäftigten in der Call-Center-Arbeit zurückgeführt. Ein generelles Hemmnis besteht aus ihrer Sicht in der Interpretation gewerkschaftlicher Aufgaben durch die Beschäftigten. Diese sehen die Gewerkschaft mehr als Organisation, die sie individuell bei Problemen am Arbeitsplatz unterstützen soll, denn als Verband zur Entwicklung kollektiver Antworten.

In Fall BGT finden wir so eine aktive Gewerkschaftsgliederung, deren Organisationsstrukturen in einem wettbewerbsintensiven industriellen Sektor unter Druck geraten. Obwohl Mitgliederzahlen und Aktivitätsniveau steigen, bleiben die Gegenstände, die zwischen Management und Gewerkschaft verhandelt werden, eng begrenzt. Die Etablierung engerer Kontakte zu Gewerkschaftsgliederungen in anderen Versorgungseinrichtungen und eine intensivierete Kommunikation mit der Mitgliedschaft könnten aber möglicherweise dazu beitragen, die Identifikation mit der Gewerkschaft zu erhöhen und schließlich auch neue Verhandlungsfelder zu erschließen.

4 Zusammenfassende Diskussion und verallgemeinernde Schlussfolgerungen

Trotz großer Unterschiede in Hinblick auf Eigentumsformen, Managementstrukturen, Management Einstellungen sowie Arbeitsprozesse und deren Wandel zeigen beide Fälle vielfältige Übereinstimmungen. Im Blick auf die Herausforderungen, denen UNISON gegenübersteht scheinen insbesondere die folgenden Aspekte hervorhebenswert: wir finden (1.), dass

lokale gewerkschaftliche Organisation im Kontext der Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen isoliert parzelliert zu werden droht. (2.) sind Mitgliederzuwächse und erhöhte Aktivitätsbereitschaft in beiden Fällen zu registrieren und (3.) versuchen die lokalen Organisationen horizontale Verknüpfungen mit anderen Gliederungen zum Zwecke des Informationsaustausches zu etablieren. Gleichzeitig sind aber (4.) Erfahrungswissen und Qualifikationen nur in einer kleinen Schicht von Aktivisten konzentriert. Ein weiteres (5.) Problemfeld wird durch die beiden Fälle klar umrissen: die lokalen Aktivisten sind auf eine enge, vom Management definierte Verhandlungsagenda festgelegt. Gleichzeitig haben Gewerkschaftsfunktionäre (6.), vor dem Hintergrund einer sich zunehmend heterogen gestaltenden Situation, auf regionaler und nationaler Ebene in wachsendem Maße Schwierigkeiten, den lokalen Gewerkschaftern Informationen und Alternativen zu Managementinitiativen bereitzustellen. Das Gewicht zwischen lokal-spezifischen und regionalen oder nationalen Schulungsangeboten kann (7.) in einigen Fällen in Richtung der lokal entwickelten Schulung verschoben werden, doch kann daraus aber eine wachsende Selbstbezogenheit der lokalen Organisation resultieren. Als weitere Herausforderung für die Gewerkschaft existiert schließlich (8.) eine Spannung zwischen nationaler Gewerkschaftspolitik, deren Programmatik den dynamischen Entwicklungen auf lokaler Ebene kaum zu folgen vermag, und der Interessenvertretung für die Mitglieder vor Ort, die immer wieder vor der Herausforderung steht, diese örtlichen Entwicklungen mit zu gestalten zu versuchen. Werden diese Widersprüche nicht konstruktiv behandelt, droht eine weitere Innenwendung der lokalen Gewerkschaftsorganisation und eine weiter nachlassende Identifikation der Mitgliedschaft mit ihrer Gewerkschaft.

Momentan gibt es drei Bereiche, in denen wichtige Veränderungen in der Arbeit von UNISON diskutiert werden und z.T. stattfinden, Unterstützung für lokale Unterhändler (*bargainers*), politische Aktivitäten und demokratische Strukturen.

4.1 Unterstützung für bargainers

Keine der beiden Gewerkschaftsgliederungen wird von der regionalen Gewerkschaft mit besonderer Unterstützung bedacht, weil beide als relativ stark gelten. In den Gliederungen selbst sind die Erwartungen an die höheren Ebenen begrenzt. Man ist sich der niedrigen Priorität der eigenen Gliederung bewusst und vermutet zudem eine lange Reaktionszeit, wenn man sich mit Anliegen an die regionalen Gewerkschaftsvertreter wendet. Die Fragmentierung des Verhandlungswesens erfordert eine Neudefinition der Rolle der betrieblichen Interessenvertreter, der regionalen Gewerkschaftsfunktionäre und der Unterstützungsfunktionen, auf die ehrenamtliche und hauptamtliche Unterhändler zurückgreifen können.⁵ Zudem besteht die Notwendigkeit strategisch über die Frage der Gegenstände nachzudenken, die zwischen Gewerkschaften und Management verhandelbar sein sollen. Die Kommunikation mit der Mitgliedschaft über neu aufbrechende 'Gewerkschaftsfragen' am Arbeitsplatz muss intensiviert werden. Wenn UNISON in Betrieben wie der BGT, wo es dem Management unter dem Vorzeichen der Partnerschaftsidee gelungen ist, die betriebliche Interaktion mit der Gewerkschaft auf den Reorganisationsprozess zu fokussieren und gleichzeitig andere Angelegenheit als nicht verhandelbar zu deklarieren, in Zukunft eine Rolle spielen will, muss die Gewerkschaft die Frage beantworten, wie die Ausweitung der Verhandlungsgegenstände erreicht werden kann.

5 Die Notwendigkeit zur Stärkung der örtlichen, operativen Ebene wurde z.B. in der Bundesrepublik Deutschland auch im Reformprozess der ÖTV schon frühzeitig von externen Gutachtern betont (V. Alemann/Schmid 1993), in den praktischen Reformprozessen aber wenig umgesetzt (Schmid 1996)

UNISON versucht derzeit, die Unterstützung für lokale Verhandlungen zu verbessern und die Herausbildung von Netzwerken betrieblicher Interessensvertreter voranzutreiben⁶. In der UNISON Zentrale ist eine Datenbank aufgebaut worden, die Informationen über lokal abgeschlossenen Vereinbarungen sowie Kontaktinformationen enthält. Die regionalen Gliederungen wurden aufgefordert, *help desks* einzurichten und bei Bedarf Spezialisten für spezifische Auskünfte und Informationen für lokale *bargainers* zur Verfügung zu stellen. Die Herausforderung besteht darin, die vorhandenen Informationen so zu nutzen, dass sie sowohl allen regionalen Gliederungen zugänglich sind, als auch als Datenquelle bereitsteht stehen, deren Analyse zur Entwicklung von lokalen Verhandlungsgegenständen dienen kann. Objekt der ausgeweiteten Verhandlungen zwischen Management und Gewerkschaft sollten in Zukunft Fragen der Arbeitsorganisation, der Qualität des Arbeitslebens und damit zusammenhängend der Qualität der geleisteten Dienste sein. Unter den Bedingungen dezentralisierter Verhandlungen soll die gewerkschaftliche Zentrale verstärkt strategische und koordinierende Funktionen wahrnehmen. Die regionalen Organisationen sollten stärker damit befasst sein, Gegenstände für Verhandlungen zu identifizieren.

Um dieses Ziel erreichen zu können, müssen starke kulturelle Barrieren überwunden werden. Erfolgreiche Verhandlungen basierten über Jahre hinweg auf der erfolgreichen Kontrolle von Informationsflüssen auf allen Ebenen durch die Organisationsspitze. In einigen Fällen, in denen abgeschlossene Kompromisse als Versagen gewertet wurden, hat man dort versucht, die Details solcher Verhandlungen lieber nicht öffentlich zu machen. Die Herausforderung besteht heute für UNISON darin, Informationen und Lehren aus lokalen Verhandlungen zu teilen und so Detailwissen für andere Unterhändler auf lokaler Ebene bereitzustellen. So kann der lokalen Arbeit eine Zielrichtung verliehen werden, die eine wichtige Unterstützungsfunktion haben kann, wenn es z.B. um Änderungen der Arbeitsorganisation geht. Dies ist in Gateshead im Rahmen einander ähnlicher Gewerkschaftsgliederungen geschehen und der Sekretär merkte dazu an: ‚*Wir haben das Konkurrenzdenken aufgebrochen*‘.

Diese Prozesse müssen zudem innerhalb und zwischen verschiedenen Regionalorganisationen stattfinden. Und zusätzlich muss sich die Rollendefinition der regionalen Funktionäre ändern. Sie dürfen nicht länger als einfaches Wissensdepot verstanden werden, sondern sollten als Röhrensystem funktionieren, dass der Entwicklung netzwerkartiger Kooperation und dem Austausch von Informationen dient.

4.2 Politische Aktivitäten

Aus unserer Untersuchung ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für die nationale Gewerkschaftspolitik. Die politische Vereinheitlichung von Mitgliederinteressen ist für eine Gewerkschaft besonders schwierig, die viele verschiedene Kategorien von Beschäftigten sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor repräsentiert und sie wird noch schwieriger je mehr sich Arbeitsbedingungen und –verhältnisse weiter ausdifferenzieren – z.B. im Zuge der Bildung von Callcentern. Die politische Botschaft droht unter solchen Gegebenheiten entweder zu zerfasern oder aber besonders abstrakt zu werden. Wie die Fallstudien zeigen

⁶ Der Begriff des Netzwerks bis hin zu dem der Netzwerkgewerkschaft spielt in gewerkschaftlichen Reformdiskussionen eine zunehmende Rolle. (vgl. für Großbritannien Parry 2001, für die Bundesrepublik, IG Metall 2000, Kassebaum 2000 sowie Martens 2000). Die Netzwerkgewerkschaft ist bislang aber im Wesentlichen eine noch ziemlich abstrakte Formel. An ihr wird vor allem deutlich, wie groß der Kontrast zu überkommenen Organisationsverständnissen und -praktiken ist

ist in einigen Sektoren offensichtlich eine Kluft zwischen der nationalen Politik der Gewerkschaft und den Auffassungen der Mitgliedschaft aufgebrochen. Auf nationaler Ebene haben sich die Gewerkschaften der Verteidigung des öffentlichen Dienstes verschrieben. Aber die mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen und der zunehmende Einfluss nationaler Richtlinien auf lokale Dienste macht die Aufrechterhaltung dieser Politik schwierig. Aber auf lokaler Ebene scheint die offizielle gewerkschaftliche Position zur Frage der Privatisierungen des öffentlichen Dienstes schwerlich aufrecht zu erhalten zu sein. Sie bedarf einer erneuten Betrachtung, denn weder die Beschäftigten noch die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes empfinden diese Position als besonders hilfreich. Zum Beispiele stimmen Gewerkschaftsdelegierte aus den Versorgungsbetrieben auf Gewerkschaftskongressen in aller Regelmäßigkeit gegen Anträge, die die Rückverstaatlichung dieser Betriebe fordern.

In Gateshead war die Privatisierung wahrscheinlich nicht abzuwenden, aber die Tatsache, dass die offizielle Anti-Privatisierungspolitik von UNISON hier eine Niederlage erlitt, führte zusätzlich zum Entstehen eines Versagensgefühls unter den lokalen Aktivisten. Andererseits muss UNISON auf lokaler Ebene nach Koalitionspartnern suchen und versuchen, deren Expertise für sich nutzbar zu machen. Zum Beispiel beeinflussen lokale Parlamentarier die politischen Aushandlungsprozesse der Privatisierung. In Gateshead sind viele Abgeordnete zugleich UNISON Mitglieder, und die lokale Gewerkschaft vertritt die Auffassung, dass die Integration dieser Abgeordneten in die Kampagnentätigkeit wesentlich verbessert werden könnte. Auf nationaler Ebene könnte UNISON Anstrengungen unternehmen, die öffentliche Diskussion über die einfache Entgegensetzung von 'entweder privat oder öffentlich' hinaus zu entwickeln. Die Bedingungen unter denen die Diskussion derzeit geführt wird sind nicht besonders positiv für die Gewerkschaft. In diesem Kontext könnte die Gewerkschaft die Möglichkeiten einer engeren Kooperation mit 'non-profit' Organisationen ausloten, denn hier bestehen Anknüpfungspunkte zur gewerkschaftlichen Tradition der Kooperativen. Der 'non-profit' Sektor spielt eine zunehmend wichtigere Rolle z.B. in der Altenversorgung, hat einen ausgeprägteren Bezug zum Dienst am Kunden als private Dienstleister und ist gewöhnlich relativ gewerkschaftsfreundlich.

4.3 Mitgliederbeteiligung und demokratische Strukturen

Die stärkere Beteiligung und demokratischen Einbindung der Mitgliedschaft durchzieht alle bisher angeschnittenen Fragen und bietet gleichzeitig eine Quelle zu deren Lösung. Die gewerkschaftliche Identität muss zugleich für die verschiedenen Industriesektoren klar beschrieben werden. Im Hinblick darauf erscheinen die gegenwärtig gegebenen Strukturen als bürokratisch und als Hemmnis, auch programmatisch adäquat auf die Herausforderungen des lokalen *bargaining* zu reagieren.

UNISON ist in sieben nationale Gruppen für die Dienstleistungen unterteilt. Alle örtlichen Gliederungen gehören jeweils einer dieser Gruppen an. Derzeit wird diese Struktur überprüft um die Rollen und Funktionen der einzelnen Gruppen schärfer zu definieren und eine effektivere Arbeitsweise zu erreichen. Die Gewerkschaftsoffiziellen wenden viel Zeit für die Arbeit in diesen Gruppen auf. Ziel ist es, Überlappungen und Verdoppelungen in der Arbeit zu minimieren um so mehr Zeitressourcen für die direkte Unterstützung der lokalen Sektionen zu gewinnen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die direkte Beteiligung an der Gewerkschaftsarbeit und die Identifikation nachlassen, wenn die Aktivisten diese Komitees als Schwerpunkt ihrer Arbeit begreifen. Die Abgrenzung der einzelnen Gruppen wurde von den Vorgängergewerkschaften, die zu UNISON verschmolzen, übernommen.⁷ In Zeiten des

Wandels dienten sie als stabilisierendes Element. Einige Änderungen haben bereits stattgefunden: die Bereiche Gas, Elektrizität und Transportwesen finden sich jetzt innerhalb einer gemeinsamen Fachgruppe, die für zentrale private Anbieter zuständig ist. Hier besteht offensichtlich ein Rationalisierungspotential, zugleich aber auch die Gefahr des Rückgangs effektiver Mitgliederbeteiligung in den verschmolzenen Gruppen.

Für die Mitgliedschaft der Gewerkschaft stellen die Fachgruppen nur eine Arena demokratischer Beteiligung dar. Eine Ausweitung der von der Gewerkschaft besetzten Verhandlungsfelder könnte gleichsam über die Intensivierung der Kooperation über sektorale Grenzen hinweg erreicht werden. Die Erfahrungen bei BGT könnten so z.B. für die Aktivisten in Gateshead von Interesse sein, nicht obwohl sondern gerade weil die Situationen, in denen sich die Gewerkschaftsgliederungen wiederfinden, so unterschiedlich sind. Das Knüpfen von netzwerkförmigen Kooperationsstrukturen innerhalb von und zwischen industriellen Sektoren wird auch hier zu der Verallgemeinerung von Erfahrungen und der Entwicklung von Ideen mehr beitragen können als formalisierte Strukturen.

Dabei bedarf es noch einer genaueren Unterscheidung zwischen Strukturen, die zur Gewährleistung demokratischer Rechenschaftspflicht notwendig sind und Strukturen, die zur Unterstützung lokalen Verhandlungen nötig sind.⁸

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen und die Privatisierungsprozesse wichtige Herausforderungen für UNISON darstellen. Die Mitglieder und Aktivisten der Gewerkschaft haben auf diese Herausforderungen reagiert. Die Gewerkschaft, besonders auf nationaler Ebene, hat die Aufgabe, die lokale Aktivität ihrer Mitgliedschaft zu unterstützen. Zentrale Gegenstände für die gewerkschaftliche Adaption an diese Umstände sind die Bereitstellung von Ressourcen für lokale Unterhändler, die Rolle der nationalen und regionalen Sekretäre und – als wahrscheinlich sensibelster Bereich, eine Überprüfung der gewerkschaftlichen Position zu Fragen der Privatisierung. Es erscheint zutiefst problematisch, auf lokaler Ebene eine Politik zu verfolgen, die wenig Bedeutung für die eigene Mitgliedschaft besitzt und angesichts der herrschenden Regierungspolitik wenig Aussicht auf Erfolg hat. Aus dieser Sackgasse erwächst die Notwendigkeit demokratischer Mitgliederbeteiligung zur Erneuerung politischer Programmatik.

Viele der hier angeschnittenen Problemstellungen sind nicht neu. Die Notwendigkeit, die Ressourcen der Gewerkschaft direkter für die Mitglieder nutzbar zu machen, ist bereits vor Jahren beschrieben worden.⁹ Es ist jedoch ein Widerwille spürbar, die notwendigen Änderungen praktisch umzusetzen. Eine Umfrage unter Mitarbeiter im Gesundheitswesen zeigte, dass die Mitglieder die fusionierte UNISON als weniger als offen für ihre Interessen einschätzten als die Vorläufergewerkschaften (Opinion Leader Research 1998). Dies mag als Beispiel für ein Wegdriften von verschmolzenen Gewerkschaften von ihrer Basis gelten. Es ist fraglich, ob Gewerkschaften als Institutionen in der Lage sind, die notwendigen Änderungen schnell genug umzusetzen.

7 Es dürfte interessant sein, zu beobachten, ob in der Bundesrepublik nach der Gründung der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine ähnliche Gefahr der allzu großen Konzentration auf die neuen Binnenstrukturen, insbesondere im Beziehungsgeflecht zwischen den 13 Fachbereichen, den Landesbezirken und den Bezirken als der operativen lokalen Handlungsebene entsteht, und wie damit umgegangen wird.

8 Vgl. Fußnote 6

9 Sie wird allerdings im Zusammenhang mit der weiteren Veränderung von Arbeit im Bereich der IT-Ökonomie unter Stichworten wie wachsender Autonomisierung und „Selbstunternehmertum“ zunehmend nachdrücklich betont. Vgl. z.B. zuletzt Klotz 2001.

Literatur

- Alemann, Ulrich v. ; Josef Schmid (1993): Partizipation, Offenheit und Transparenz. Eine Analyse der Organisationsreform der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, transport und Verkehr, polis Heft Nr. 36, Hagen, Fernuniversität
- Bergmann, Joachim, Otto Jacobi, Walther Müller-Jentsch (1975): Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen. Frankfurt/Köln
- Brewster, Chris, Ariane Hegewisch (eds)(1994): Policy and practice in European Human Resource management. London
- Clegg, Hugh (1979): The system of industrial relations in Great Britain. Blackwell/Oxford
- Colling, Trevor (2000): Review of Peter Fairbrother: Trade unions at the crossroads; in: Historical Studies in industrial relations no.10, Autumn, 172-6
- Colling, Trevor, Tim Claydon (2000): Strategic review and organisational change in UNISON; in: Michael Terry (ed.): Redefining public sector unionism, 79-99
- Cully, Mark u.a. (1999): Britain at work as depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey. London
- Dempsey, Michael (2000): UNISON's management of the merger and beyond; in: Michael Terry (ed.): redefining public sector unionism, 49-66
- Dzielak, Willi u.a. (1978): Belegschaften und Gewerkschaft im Streik. Am Beispiel der chemischen Industrie, Frankfurt/New York
- Fairbrother, Peter (2000): Trade unions at the crossroads. London
- Fairbrother, Peter, S. Moore, G. Poynter (1996): Branch organisation case studies. Report, Unison
- Frerichs, Joke, Helmut Martens (1998): Betriebsräte und Beteiligung. Ergebnisse einer Evaluation des Teilprojekts „Beteiligungsorientierte gewerkschaftliche Betriebspolitik“ im OE-Prozess der IG Metall, Dortmund
- Hannigan, Thomas A. (1998): Managing tomorrow's high-performance unions. London.
- IG Metall (2000): Die IG Metall auf dem Weg zur Netzwerke-Organisation. Open Space, Bildungsstätte Bad Orb 28.-31.Mai 2000, Dokumentation
- Kaßbaum, Bernd (2000): Erwartungen an Kooperationsstellen und Technologieberatungsstellen aus Sicht der gewerkschaftlichen Akteure, ein Beitrag aus der IG Metall; in: Jochen Tholen (Hg.): Wissenstransfer und neue Medien. Kooperation Universität – Arbeiterkammer Bremen, Bremen, 38-51
- Klotz, Ulrich (2001): Informationsökonomie und Wandel des Arbeitsbegriffs. Herausforderungen und Konsequenzen einer zunehmend von immateriellen Werten geprägten Wirtschaft; in: Werner Fricke (Hg.): Jahrbuch Arbeit + Technik. Grenzüberschreitungen – Stillstand und Bewegung in der Gesellschaft
- Martens, Helmut (2000): Die Netzwerkgewerkschaft. Eine Zukunftsoption angesichts von Krise und Verfall der alten Institutionen der Arbeit?; in: Gerhard Naegele, Gerd Peter (Hg.): Arbeit–Alter–Region. Zur Debatte um die Zukunft der Arbeit, um die demographische Entwicklung und die Chancen regionalpolitischer Gestaltung. Münster
- Martens, Helmut (2001): Herausforderungen an eine neue gewerkschaftliche Arbeitspolitik angesichts von Krise und Verfall der alten Institutionen der Arbeit; in: Helmut Martens, Gerd Peter, Frieder Otto Wolf (Hg.): Zwischen Selbstbestimmung und Selbstausbeutung. Gesellschaftlicher Umbruch und neue Arbeit. Frankfurt/New York
- Mitchell Alison (2000): Coping with Change: Principles and Pragmatism. Two Case Studies examining UNISON Involvement in Local Bargaining. (unpublished)
- Opinion Leader Research (1998): UNISON health group. Findings of a programme of quantitative and qualitative research among active members of the UNISON health group. Unpublished
- Parry, Simon (2001): The virtual branchlink-up; in: Unions Today September 29
- Pochet, Philippe (ed) (1998): Monetary Union and collective bargaining in Europe. Bruxelles

- Schmid, Josef (1996): Internal Organisation Structures -/organisation Developments, Referat auf dem Workshop "The Need for Effective Management in Trade Unions", Bruxelles 18. bis 20.09. 1996, Mitschrift
- Waddington, J., R. Hoffmann (2000): Trade unions in transition. European Trade Union Institute, Brussels
- Wheeler, Margaret (2000): Unison's approach to organisation development in a democratic organisation; in: Michael Terry (ed.): Redefining public sector unionism. UNISON and the future of trade unions. London, 67-78

Anschriften der VerfasserInnen:

Richard Croucher
International Trade Union Centre
Cranfield University
Bedford MK430AL, UK

Alison Mitchell
UNISON
1, Mabledon Place
GB-London, WC1HG AJ

Schlagwörter: Dezentralisierung, Gewerkschaften, Großbritannien, industrielle Beziehungen, öffentlicher Dienst