

Franz Ofner

Veränderung der Machtverhältnisse im Prozess der Globalisierung

Das Beispiel der Arbeitsbeziehungen

Vortrag im Rahmen einer Ringvorlesung 2008

Mit Arbeitsbeziehungen (Industrial Relations) bezeichnet man in der Soziologie die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen mit den Regelungen, die sich in diesen Beziehungen entwickeln: Kollektivverträge, Arbeitsgesetzgebung und sozialstaatliche Leistungen. Wie diese Regelungen zeigen, sind Arbeitsbeziehungen stark in staatliches und politisches Handeln eingebunden.

In meinem Beitrag möchte ich mich damit befassen, dass die Regelungen, die in Arbeitsbeziehungen zustande kommen, von den Machtverhältnissen zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat bestimmt werden und dass sich diese Machtverhältnisse im Zuge der Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten wesentlich verändern.

Die Verwendung explizit machttheoretischer Konzepte in den Sozialwissenschaften ist eher die Ausnahme als die Regel. Es ist daher ein Anliegen von mir, auf den wissenschaftlichen Nutzen einer machttheoretisch fundierten Forschung hinzuweisen. Machttheorien sind ausgesprochen dynamische Theorien; sie richten ihre Aufmerksamkeit auf die Frage, durch welche Aktivitäten soziale Handlungsfelder strukturiert werden und über welche Handlungsmöglichkeiten Akteure verfügen, um ihre Situation zu verändern.

In der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung steht, kann ich selbstverständlich nicht mehr tun, als einige wenige Schlaglichter auf die Machtproblematik zu werfen. Ich werde drei Fragen behandeln:

- (1) Zunächst werde ich einige Bemerkungen zur theoretischen Konzeption von Macht machen,
- (2) dann möchte ich, immer noch relativ abstrakt bleibend, einige Machtstrategien vorstellen, die für den politischen Bereich relevant sind,
- (3) und schließlich werde ich die Veränderungen der Machtpositionen zwischen Unternehmen, Staat und Gewerkschaften im Zuge der Globalisierung skizzieren.

(1) Theoretische Konzeptionen von Macht

Die Soziologie ist bekanntlich keine einheitliche Wissenschaft, sondern zerfällt in mehrere theoretische Ansätze, die das Phänomen der Gesellschaftlichkeit und die Prozesse der Vergesellschaftung unterschiedlich konzipieren. Dementsprechend gibt es auch nicht die eine Machttheorie, sondern mehrere Ansätze, etwa handlungstheoretische, strukturalistische und systemtheoretische.

Es fehlt hier die Zeit, auf diese Ansätze näher einzugehen. Den gemeinsamen Kern des Machtverhältnissen habe ich bereits vorhin angesprochen: die Strukturierung von Handeln, seine Lenkung, Kanalisierung, Einschränkung und Erweiterung, wie Michel Foucault sagt. Diese Strukturierung kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Foucault z.B. hat vier Paradigmen oder Grundformen der Machtausübung herausgearbeitet, die sich seit Beginn des 17. Jahrhunderts entwickelt haben: demonstrative Souveränitätsmacht, juridische Macht, Disziplinierung und Biomacht.

Ich beschränke mich auf den relativ abstrakten Kern, der m. M. aller Machtausübung innewohnt, wenn auch die konkreten Formen sehr unterschiedlich sind. Neben Foucault stütze ich mich auf Richard Emerson, einen amerikanischen Soziologen der 1950er und 1960er Jahre, und den britischen Soziologen Anthony Giddens, der in den 1970er und 1980er Jahren eine Theorie der sozialen Strukturierung ausgearbeitet hat.

Der abstrakte Kern von Machtausübung besteht aus folgenden Dimensionen (vgl. Abb. 1):

- Kontrolle des Zugangs zu Ressourcen,
- Erzeugung von Abhängigkeit und
- Herstellung von Akzeptanz der Handlungsbedingungen.

Abbildung 1: Dimensionen der Machtausübung

(1) Kontrolle des Zugangs zu Ressourcen

- Ressourcenverteilung (Streuung vs. Konzentration)
- Erreichbarkeit, Zugänglichkeit (Offenheit vs. Geschlossenheit)
- Regeln der Zugangs zu den Ressourcen (Bedingungen)

(2) Erzeugung von Abhängigkeit

- Stimulation von Bedürfnissen, Wünschen, Interessen

(3) Herstellen von Akzeptanz

- Verhalten, Normen, Einstellungen, Haltungen
- Wissen über die Gesellschaft, Ideologie

Ich möchte diese drei Dimensionen und ihre Zusammenhänge etwas genauer erörtern:

- Macht ist eine soziale Beziehung, die darauf beruht, dass die eine Seite, die mächtige Seite, über den Zugang zu Ressourcen verfügt, die die andere Seite benötigt oder auf die sie angewiesen ist, um ihre Bedürfnisse oder Interessen zu befriedigen.
- Der Terminus „Ressourcen“ wird hier in einem allgemeinen Sinn verwendet, je nachdem in welchem Handlungsfeld wir uns bewegen: Geld, Kapital, Arbeitskraft, Wissen, Information, Anzahl der Parlamentssitze etc.
- Die Kontrolle des Zugangs ist umso größer,
 - je konzentrierter die Ressourcen sind – desto weniger Alternativen haben jene, die an den Ressourcen interessiert sind, und desto größer ist ihre Konkurrenz um die Ressourcen;
 - je größer der Kreis der Interessenten ist – desto größer sind die Auswahlmöglichkeiten derjenigen, die über die Ressourcen verfügen, und desto größer ist die Konkurrenz der Interessenten;
 - je freier die Verfüger über die Ressourcen die Bedingungen festlegen können, unter denen sie die Ressourcen zugänglich machen (z.B. Arbeitsbedingungen, Lohnhöhe).
- Abhängigkeit wird durch die Erzeugung von Wünschen, Bedürfnissen, Interessen, Begierden und Glücksvorstellungen auf vielfältige Weise hergestellt: durch Spielfilme, Popmusik, Werbung, Leistungsanreize, Aufstiegschancen, etc.
- Die Herstellung der Akzeptanz von Handlungsmöglichkeiten umfasst zwei Elemente:
 - die Erzeugung des „richtigen“ Verhaltens, der „richtigen“ Einstellungen und Haltungen und Normen, z.B. Leistungsorientierung, Disziplin, Sparsamkeit;
 - die „richtige“ Auffassung von der Welt, die Vermittlung von Wissen, wie die Gesellschaft, die Wirtschaft funktionieren oder das Zusammenleben der Geschlechter auszusehen hat.

(2) Einige Machtstrategien

Macht ist nicht etwas Gegebenes, ist keine natürliche Eigenschaft von Personen, sondern muss ständig erzeugt und ausgeübt werden. Von den Strategien, mit denen Macht erzeugt und ausgeübt wird, möchte ich drei herausgreifen, die für den politischen Bereich von besonderer Relevanz sind: Koalitionsbildung, Spaltung und Entgrenzung bzw. Expansion.

(a) **Koalitionsbildung** ist eine Strategie, bei der sich mehrere Akteure zu einer Einheit zusammenschließen und sich gegenüber Dritten, von denen sie abhängig sind, nach gemeinsamen Richtlinien verhalten. Sie verhalten sich sozusagen wie ein einziger Akteur und reduzieren damit die Wahlmöglichkeiten ihres Gegenüber.

Die Ohnmacht eines einzelnen Beschäftigten besteht darin, dass ein Unternehmen ihn ohne größere Probleme austauschen kann. Die Macht einer solidarischen Betriebsbelegschaft besteht darin, dass ein Unternehmen nicht seine ganze Belegschaft austauschen kann, ohne große Verluste zu erleiden.

Voraussetzung für Koalitionsbildung ist, dass zwischen den potenziellen Mitgliedern gemeinsame Interessen vorhanden sind und spezielle Interessen, mögliche Vorteile für einzelne Gruppen, zurückgestellt werden.

Gewerkschaften und Arbeiterparteien sind Beispiele für Koalitionen, die auf der Ebene der Arbeitbeziehungen und auf der staatlichen Ebene die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeitnehmerschaft erhöhen: in Kollektivverträgen, durch arbeitsrechtliche und sozialstaatliche Regelungen. Freilich gibt es solche Koalitionsbildungen auch auf der Arbeitgeberseite: Arbeitgeberverbände und bürgerliche Parteien, die andere Interessen vertreten.

(b) Es gibt zwei Gegenstrategien zur Koalitionsbildung: Spaltung und Entgrenzung. Mit der Strategie der **Spaltung** werden Interessenunterschiede zwischen (potentiellen) Koalitionspartnern genutzt oder erzeugt, um eine Koalition zu sprengen oder ihr Zustandekommen von vornherein zu verhindern. Die Gegenseite spricht also die speziellen Interessen verschiedener Gruppe an. Dies kann z.B. durch Lohndifferenzierung geschehen oder durch das Anbieten von Privilegien und Vergünstigungen. Mit der Spaltung zielt also jemand darauf ab, die Anzahl der Interessenten an den eigenen Ressourcen zu erhöhen bzw. eine Verringerung dieser Zahl zu verhindern.

(c) Dasselbe Ziel verfolgt die Strategie der **Entgrenzung**. In diesem Fall wird die Zahl der Alternativen dadurch erhöht, dass über den bisherigen Kreis von Interaktionspartnern hinausgegangen und der Kreis möglicher Interessenten erweitert wird. Dies kann durch unterschiedliche Maßnahmen erfolgen: indem man z.B. das Informationssystem, das

Verkehrssystem und die Mobilität erhöht, kommen die vorhandenen Ressourcen in Reichweite und können eher Gegenstand des Interesses werden; eine andere Möglichkeit der Entgrenzung besteht in der Etablierung rechtlicher Regelungen, die die Beschränkung bisherigen Aktivitäten aufhebt (z.B. die Einhebung von Zöllen).

Abschließend möchte ich mich mit dem Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung als einer Entgrenzungsstrategie beschäftigen.

(3) Machtverschiebung im Prozess der Globalisierung

Im folgenden möchte ich auf die Frage eingehen, wie sich mit der Globalisierung die Machtpotentiale zwischen Staat, Konzernen und Gewerkschaften verschieben. Referenzpunkt für die Machtverschiebung ist das nationalstaatlich gebundene Wirtschaftssystem (Fordismus). Im Zuge der Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten bekommen die Machtdimensionen eine spezifische Ausprägung (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Machtcharakteristika im Prozess der Globalisierung

Dimension	Ausprägung
Kontrolle der Ressourcen • Ressourcenverteilung • Erreichbarkeit • Regeln des Zugangs	„Entgrenzung“ • globale Marktmacht (Konzentration) • globale Öffnung der Märkte (Vermehrung der Interessenten) • Auftragnehmer (statt Arbeitnehmer)
Abhängigkeit • Bedürfnisse, Interessen	• individuelle Selbstverwirklichung durch Konsum (über Auswahl aus einem differenziertem Produktspektrum)
Akzeptanz • Haltung • Ideologie	• unternehmerisches Selbst • Neoliberalismus

- Die Dimension der Kontrolle des Ressourcenzugangs ist durch „Entgrenzung“ auf den drei Elementen Verteilung und Zugänglichkeit der Ressourcen und Zugangsregeln gekennzeichnet. Banken, Versicherungen, Anleger und Unternehmen versuchen, eine globale Marktmacht zu erreichen; dies äußert sich in Fusionen, Firmenaufkäufen, Übernahmen und strategischen Allianzen zwischen Unternehmen. Die Märkte werden geöffnet, und zwar nicht nur die Gütermärkte, sondern auch und vor allem die Finanz- und

Devisenmärkte sowie die Möglichkeit, international Direktinvestitionen vorzunehmen.

Was die Arbeitsverhältnisse betrifft, findet ein Übergang vom Arbeitnehmer zum Auftragnehmer statt; Arbeitnehmer haben Arbeitszeit zur Verfügung gestellt und dafür einen Arbeitslohn erhalten; Auftragnehmer übernehmen hingegen eine Aufgabe, die sie bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erledigen haben, wobei ihnen die Zeiteinteilung und das Arbeitstempo überlassen bleiben; Auftragnehmer sind flexibel und richten ihre Arbeit nach dem Anfall von Aufgaben aus; sie sorgen selbst für ihre Risikoabsicherung.

- Die Dimension der Abhängigkeit äußert sich in der Propagierung der individuellen Selbstverwirklichung durch Konsum. Während bis in die 1980er Jahre der Massenkonsum vorherrschte, hat jetzt bei allen Gütern (Kleidung, Autos, Elektronik, Kosmetikartikeln, Wohnungseinrichtungen etc.) eine große Differenzierung stattgefunden; es wird eine große Zahl von Varianten und Ausprägungen angeboten, sodaß sich jede Person individuell ausstatten und ein eigenes Profil geben kann. Auf diese Weise wird erreicht, daß die Leute ihre Aufmerksamkeit auf sich richten und sich damit beschäftigen, sich selbst zu designen.
- Die Akzeptanz der bestehenden Verhältnisse wird einerseits durch die Haltung des unternehmerischen Selbst und andererseits durch die Ideologie des Neo-Liberalismus zu erreichen versucht. Die Haltung des unternehmerischen Selbst bedeutet, daß sich jeder einzelne als ein Unternehmer seiner selbst sehen soll, sich selbst managen soll, was den Umgang mit Zeit und seine Vernetzung betrifft, hinsichtlich der Akquirierung von Aufträgen, der beruflichen Weiterbildung und der sozialen Absicherung. Die Ideologie des Neoliberalismus besagt, daß die ideale Welt, die Freiheit und Wohlstand beinhaltet, die Marktgesellschaft und der individuelle Wettbewerb ist.

Bei der Analyse der Machtverschiebung zwischen Staat, Konzernen und Gewerkschaften beschränke ich mich im folgenden auf die Kontrolle des Ressourcenzugangs. Der Kern der Entgrenzungsstrategie besteht darin, daß für jene Akteure, die über das entsprechende wirtschaftliche Potential verfügen, d.h. die Konzerne, der Kreis der möglichen Interaktionspartner über die nationalen Grenzen ausgeweitet und die Wahlmöglichkeiten für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten vermehrt werden.

Die Folgen der Entgrenzung für das Machtverhältnis zwischen Konzernen, Staaten und Gewerkschaften kann man etwa folgendermaßen charakterisieren (bei der folgenden Analyse stütze ich mich auf Wolfgang Streeck und Fritz W. Scharpf):

- Der souveräne Nationalstaat vor der Entgrenzung hat die einheimischen Unternehmen einerseits durch seine Zoll- und Wechselkurspolitik geschützt, aber andererseits auch ihre Transaktionen mit dem Ausland kontrolliert, vor allem was die Beteiligung an ausländischen Finanzmärkten und die Investitionen im Ausland betrifft. Die Bewegungsfreiheit und der Kreis der Interaktionspartner außerhalb des Binnenmarktes waren für die Unternehmen eingeschränkt und staatlich kontrolliert.
- Die Beschränkung der Unternehmen auf das nationalstaatliche Territorium war die Basis für Gewerkschaften und sozialdemokratische Politik, den „Kapitalismus zu zähmen“ (Scharpf): arbeitsrechtliche Regelungen, sozialstaatliche Leistungen und Lohnerhöhungen, die dem Produktivitätswachstum entsprechen, durchzusetzen. Die Unternehmenseite hatte keine Möglichkeit, vor dem einheitlichen Auftreten der Arbeitnehmerseite auf andere Produktionsstandorte und Kapitalanlagemöglichkeiten auszuweichen.
- Mit der Entgrenzung hat die nationale Politik stark an Wirksamkeit verloren. Der zentrale Punkt ist, dass die Unternehmen nicht mehr an die Binnenmärkte gebunden sind und sich global die besten Bedingungen für die Verwirklichung ihrer Interessen suchen können. Damit nimmt die Möglichkeit von nationaler Politik und Gewerkschaften ab, die Unternehmen sozial zu verpflichten und Druck auf sie auszuüben – die Unternehmen können ausweichen, sie können ihrerseits für ihren Verbleib Bedingungen stellen.
- Die wichtigsten Auswirkungen der Entgrenzung sind:
 - Die Anleger können sich auf dem globalen Finanzmärkten die besten Anlagemöglichkeiten suchen; dadurch steigen die durchschnittlichen Erträge (die Ertragsraten haben sich seit den 1980er Jahre in etwa verdoppelt) und damit auch die Erwartungen an die Mindestrenditen für Investitionen in den Produktionsbereich. Dies erzeugt einen Druck auf die Löhne sowie auf Abgaben und Unternehmenssteuern.
 - Die Unternehmen können sich für die verschiedenen Teile ihrer Produktion die kostengünstigsten Standorte suchen. Auch dies erzeugt einen Druck auf Arbeitskosten und Unternehmens- und Vermögenssteuern.
- Auf diese Weise kommen die Staaten in einen Standortwettbewerb zueinander. Sie müssen den Unternehmen in zweifacher Weise günstige Bedingungen anbieten:
 - Niedrige Abgaben und Steuern einerseits,
 - gute Infrastruktur, Forschung und qualifizierte Arbeitskräfte andererseits.
 Einnahmenrückgang und erhöhte Ausgaben in den genannten Bereichen führen zu Sparmaßnahmen bei den Sozialausgaben und zu einer stärkeren Gewichtung der indirekten Steuern. Aus Sozialstaaten werden Wettbewerbsstaaten.

- Die Gewerkschaften kommen sowohl vonseiten des Staates als auch vonseiten der Unternehmen in Bedrängnis: vonseiten des Staates durch den Abbau sozialstaatlicher Leistungen, vonseiten der Unternehmen durch Lohndruck und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Um Schlimmeres zu verhindern, sind die Gewerkschaften gezwungen, beim Standortwettbewerb aufseiten der Regierung mitzuspielen. Die Betriebsräte werden zu Co-Managern in den Betrieben; sie müssen die Unternehmenspolitik den Belegschaften „verkaufen“.
- Die geringere Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften schwächt das Vertrauen der Beschäftigten in sie, der Organisationsgrad sinkt. Sie werden somit auch von dieser Seite her geschwächt. Hinzu kommt eine Entsolidarisierung durch eine zunehmende Differenzierung der Beschäftigten. Nieder- und Geringqualifizierte sind nämlich von der Verlagerungspolitik der Unternehmen stärker betroffen als Qualifizierte: die Lohndifferenzierung nimmt zu, Arbeitslosigkeit und Armut treffen vor allen die Niederqualifizierten.

Wie gut sind die Chancen für die Entwicklung einer Gegenstrategie zur Entgrenzung? Nach dem vorgestellten Machtkonzept besteht die Gegenstrategie zur Entgrenzung und Spaltung in der Koalitionsbildung, also im Zusammenschluss und gemeinsamen Handeln der schwächeren Interaktionspartner. Dies würde bedeuten, dass sich eine internationale Koalition zwischen den Staaten, den Beschäftigten und ihren Interessenorganisationen gegen die Konzerne und die großen Finanzanleger bilden müsste – tatsächlich würde es genügen, wenn die größten Länder in einer solchen Koalition vertreten wären. Ich schätze jedoch gegenwärtig die realen Chancen für eine solche internationale Koalitionsbildung – oder auch nur innerhalb der EU - nicht sehr hoch ein.

Das größte Hemmnis für eine Koalitionsbildung sind die großen Interessenunterschiede zwischen den Staaten. Die ökonomische und soziale Entwicklungsstand der Länder, zwischen denen die großen Konzerne ihre Produktion und Finanzanlagen verteilen können, ist sehr inhomogen hinsichtlich Kapitalausstattung, Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte, technischer Entwicklung, Produktivität, Löhnen und Lebensstandard. Die weniger entwickelten Staaten haben ein Interesse an Investitionen und Produktionsverlagerungen in ihre Länder. Auch wenn Arbeitsbedingungen und Bezahlung aus unserer Sicht äußerst schlecht sind, die weniger entwickelten Länder können ihre Situation damit verbessern. Dieses Interesse an ausländischen Investitionen und Produktionsverlagerungen besteht nicht nur vonseiten der Regierung jener Länder, sondern auch vonseiten der Beschäftigten und

damit auch vonseiten deren politischen und gewerkschaftlichen Interessenorganisationen. Das heißt, es stehen auch die Chancen schlecht, dass von der Arbeitnehmerseite ein Impuls zu einer transnationalen Koalitionsbildung ausgeht.

Grundsätzlich ist eine Koalitionsbildung nicht unmöglich. Koalitionen müssen, wie erwähnt, als Basis ein gemeinsames Interesse verfolgen und die gegenseitige Anerkennung der zentralen Interessen der Partner beinhalten. Das gemeinsame Interesse der Staaten, ob hochentwickelte Industriestaaten oder wenig entwickelte Länder, besteht darin, nicht von den Konzernen gegeneinander ausgespielt zu werden. Die Industriestaaten müssten das Bedürfnis der weniger entwickelten Länder anerkennen, ihr sozioökonomisches Niveau anzugleichen; die weniger entwickelten Länder wieder müssten das Interesse der Bevölkerungen der Industrieländer am Erhalt ihrer Sozialsysteme anerkennen. Die Verwirklichung einer Koalition könnte dann nur in einem längerfristigen Prozess erfolgen und müsste auf einem gemeinsamen Entwicklungsplan der Staaten aufbauen, einem Plan für eine Entwicklung, die gemeinsam finanziert wird und längerfristig ein gemeinsames sozioökonomisches Niveau für alle Länder anstrebt. Betriebsverlagerungen könnten dann z.B. an die Bedingung geknüpft werden, dass eine Umverteilung von Reich zu Arm erfolgt, nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder. Ein solcher Plan müsste auch auf Verhandlungsebene realisierbar sein und bräuchte nicht unbedingt einen Supranationalstaat zu seiner Verwirklichung. Ich sehe gegenwärtig keinen anderen Weg, den transnationalen Kapitalismus zu domestizieren.

Literatur

- Emerson, Richard M.: Power-Dependence Relations. American Sociological Review H.1 (1962, 31-41).
- Foucault, Michel: Analytik der Macht. Suhrkamp, Frankfurt am Main 2005.
- Giddens, Anthony: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Campus, Frankfurt am Main 1995.
- Scharpf, Fritz W.: Demokratie in der transnationalen Politik. In: Beck, U. (Hg.): Politik der Globalisierung. Suhrkamp 1998. S.228-253
- Streeck, Wolfgang: Industrielle Beziehungen in einer internationalen Wirtschaft. In: Beck, U. (Hg.): Politik der Globalisierung. Suhrkamp 1998. S.169-202.