

# WISO

Jun 2008

# Diskurs

Experten und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## „Entscheidend ist im Betrieb“

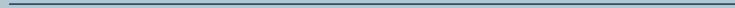
Qualifizierte Mitbestimmung  
als Herausforderung für  
Gewerkschaften und Politik

Arbeitskreis  
Arbeit-Betrieb-Politik



Zukunft  
2020

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

---

## **„Entscheidend ist im Betrieb“**

Qualifizierte Mitbestimmung  
als Herausforderung für  
Gewerkschaften und Politik

Manfred Wannöffel

Der Autor bedankt sich bei Johannes Moeske für das Zusammentragen der vielfältigen Informationen und bei Anja Buchholz für ihre redaktionelle Tätigkeit.

## Inhalt

---

Vorbemerkung	3
Auf einen Blick	4
I. Einleitung: Das Konzept der „Qualifizierten Mitbestimmung“	6
II. Gesellschaftliche Megatrends: Herausforderungen für die Durchsetzung „Qualifizierter Mitbestimmung“	14
1. Megatrend: Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien	14
2. Megatrend: Standortkonkurrenz durch Europäisierung und Globalisierung	15
3. Megatrend: Entkoppelung von Produktions- und Finanzkapital	17
4. Megatrend: Aushöhlung der Sozialen Demokratie	19
5. Megatrend: Demografischer Wandel der Erwerbsbevölkerung	21
III. Tendenzen in der Tarifpolitik: Differenzierung der Beschäftigungsbedingungen und betriebsnahe Regelungen	22
1. Historischer Umbruch der Entgeltordnung in der Metall- und Elektroindustrie	28
2. Die Jahrhundertreform: Neues Tarifrecht im Öffentlichen Dienst	31
3. Einstieg in die tarifpolitische Regulierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse	33
4. Qualitative Tarifpolitik bei Qualifizierung und Weiterbildung	34
5. Tarifvertragliche Gestaltung des demografischen Wandels	35
6. Zwischenfazit: Gewerkschaften rücken näher an die Betriebe heran	36
IV. Qualifizierte Mitbestimmung: Strategische Handlungsfelder für Betriebsräte und Gewerkschaften	38
1. Handlungsfeld: Innovation	49
2. Handlungsfeld: Kooperation	52
3. Handlungsfeld: Internationale Vernetzung	55
V. Ausblick: Zehn Thesen zur Zukunft der Qualifizierten Mitbestimmung	57
VI. Literaturverzeichnis	62
Information zum Autor	68

Die Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Vorbemerkung

---

Mitbestimmung – sowohl auf Betriebs- als auch auf Unternehmensebene – ist ein wesentlicher Bestandteil unserer sozialen Demokratie. Sie verkörpert das verbriefte Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Teilhabe am Sagen in der Wirtschaft. Sie ist das Instrument zur Kontrolle und Legitimation wirtschaftlicher Macht. Ihr Beitrag zur gesellschaftlichen und demokratischen Entwicklung und damit auch zur hohen sozialen und politischen Stabilität der Bundesrepublik ist unbestritten. Sie wird auch weiterhin eine integrations- und konsensorientierte Verhandlungs- und Beteiligungskultur fördern, die sich in hoher Arbeitsmotivation der Arbeitnehmer und deren Identifikation mit dem Unternehmen sowie sehr niedrigen Produktionsausfallraten auf Grund geringer Arbeitskonflikte niederschlägt.

Die treibende Kraft bei der Entwicklung und Durchsetzung der Mitbestimmung waren immer die Gewerkschaften. Auch wenn die Mitbestimmung formal-rechtlich von den Gewerkschaften unabhängig ist, so stellt ihre wechselseitige enge Bindung eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Mitbestimmung dar.

Die vorliegende Expertise befasst sich mit Fragen der Anpassung und Erweiterung der Mitbestimmung angesichts zentraler, die Wirtschaft und Gesellschaft prägender Herausforderungen.

Die Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, zunehmende Standortkonkurrenz im Zuge von Europäisierung und Globalisierung, der Markteintritt von Private-Equity-Gesellschaften, die Zunahme atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse kennzeichnen wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen, die spezifische Herausforderungen

an Politik und Gewerkschaften stellen, um die Mitbestimmung zukunftsfähig zu machen.

Die Antwort des Autors auf diese Herausforderungen ist die Durchsetzung von qualifizierter Mitbestimmung mit ihren zentralen Handlungsfeldern Innovation, Kooperation und internationale Vernetzung.

Beispielgebend für das Handlungsfeld Innovation ist dabei die innovative Arbeitspolitik von Volkswagen, nach der eine gute Rendite für das Unternehmen und „Gute Arbeit“ für die Beschäftigten zwei Seiten ein und derselben Medaille sind. Im Handlungsfeld Kooperation ist es die Bildung länderübergreifender strategischer Partnerschaften wie z.B. bei beabsichtigten Betriebsverlagerungen.

Ein ganz wesentlicher Aspekt qualifizierter Mitbestimmung besteht darin, die internationale Handlungskompetenz von betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaftern zu verbessern und darauf hinzuwirken, dass Grundelemente industrieller Demokratie auch in Partnerländern beachtet werden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung sieht in der vorliegenden Studie einen engagierten und wissenschaftlich fundierten Beitrag zur notwendigen Anpassung der Mitbestimmung an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel. Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften stehen hier gleichermaßen in der Verantwortung, ihren Beitrag zur zukünftigen Gestaltung von Mitbestimmung und Teilhabe in Deutschland und in Europa und damit auch zu einer Demokratisierung der Wirtschaft zu leisten.

*Helmut Weber*  
Friedrich-Ebert-Stiftung

## Auf einen Blick

---

1. Im Jahr der Fußballeuropameisterschaft wird gerne an das legendäre Zitat des Dortmunder Fußballidols Adi Preißler aus der frühen Nachkriegszeit erinnert: „Grau ist alle Theorie, entscheidend ist auf'm Platz.“ Und nicht nur die Fußballkennerinnen und -kenner aus dem Ruhrgebiet wissen, was mit diesem Bild gemeint ist – es zählt vor allem das Ergebnis!
2. Bezogen auf das Thema „Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Gewerkschaften und Politik“ erinnert dieses Zitat an eine der wichtigen Quellen der Sozialen Demokratie, nämlich die Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung der Beschäftigten über die Verwendung ihres Arbeitsvermögens und ihre materielle Teilhabe an den von ihnen geschaffenen Werten. Die Industrielle Demokratie hat ihren zentralen Ausgangspunkt gerade in der Gestaltung des Grundkonflikts um den Wert der Arbeit. Und an der Frage von sozialer Gerechtigkeit und Verteilung wird der Interessenskonflikt für die Beschäftigten im Betrieb, in den Arbeitsvollzügen alltäglich erfahrbar. Oder angelehnt an Adi Preißlers Bild formuliert: „Entscheidend ist im Betrieb“.
3. Bei der Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen handelt es sich um nichts weniger als um ein soziales Bürgerrecht in der Wirtschaft. Ergänzend zum politischen System der bürgerlich-parlamentarischen Demokratie wurde in den modernen Industriegesellschaften erst durch harte soziale Auseinandersetzungen ein zweites System des „industrial citizenship“ erkämpft, in welchem die sozialen Rechte der Bürger auch in der wirtschaftlichen Sphäre im Betrieb anerkannt wurden, wie die uneingeschränkte Koalitionsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen und der Ausschluss von jeglicher Diskriminierung am Arbeitsplatz auf Grund von Alter, Geschlecht, Nationalität, religiöser oder politischer Überzeugung. Industrielle Demokratie zielt auf die repräsentative Beteiligung und die materielle Teilhabe der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Leistungserstellung in Unternehmen und Gesellschaft. Die in und aus den Betrieben „von unten“ wachsenden, authentischen Vertretungen sowohl der Arbeitnehmer (Betriebsrat und Gewerkschaft) als auch der Arbeitgeber (Verbände) verhandeln ihre Interessen mittels eines Sozialen Dialogs.
4. Auf Grund tief greifender technologischer, organisatorischer und lohnpolitischer Flexibilisierungsprozesse ist in den letzten 20 Jahren im Zuge der globalen Markterweiterung das lange Jahre erfolgreiche, duale Modell der bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen – Betriebsverfassung mit handlungsstarken Betriebsräten und Tarifautonomie mit einflussreichen Verbänden – deutlich ins Wanken geraten. Insbesondere die tarifpolitische Flexibilisierung hat elementare Bestandteile der Tarifverträge – Arbeitszeit und Entgeltfragen – zunehmend auch auf die betriebliche Ebene verlagert (betriebsnahe Tarifpolitik) und damit sowohl die Regelungskompetenz der Betriebsräte als auch die Regelungsinhalte der Betriebsratsarbeit enorm erhöht.
5. Wenn davon auszugehen ist, dass die Anforderungen an die Betriebsräte und ihr Informations- und Wissensbedarf im Zuge des europäischen Marktes zukünftig noch steigen werden, bedarf es einer konsequenten Erweiterung der Handlungskompetenzen der betrieblichen Akteure durch den Ausbau der „Qualifizierten

Mitbestimmung“. Qualifizierte Mitbestimmung enthält fünf Elemente: Mitbestimmen durch den Betriebsrat, Mitarbeit an und Mitgestalten von Innovationsprozessen durch Betriebsrat und Beschäftigte, Miteinander von Betriebsrat und Vertrauensleuten sowie Mitverantworten durch hohe Transparenz der erzielten arbeitspolitischen Kompromisse. Sie steht somit ganz in der Tradition der betrieblichen Gestaltungspolitik der DGB-Gewerkschaften seit den 1960er Jahren.

6. Qualifizierte Mitbestimmung trifft vor dem Hintergrund erweiterter Märkte und erhöhter Exit-Optionen von Unternehmen zukünftig auf mindestens drei große Handlungsfelder: Beteiligung an Innovationsprozessen, strategische Kooperationen bei Unternehmensreorganisationen und internationale Vernetzung bei Auslandsaktivitäten ihrer Unternehmen.
7. Qualifizierte Mitbestimmung zielt schließlich auf die Wiedergewinnung des Respekts im Umgang mit den Beschäftigten und dem Betriebsrat auf Augenhöhe. Nicht mit dem Betriebsrat verhandelte Unternehmensentscheidungen – wie im Fall Nokia – widersprechen völlig der hiesigen Sozialkultur, denn diese ist vielmehr geprägt vom Sozialen Dialog und sozialen Kompromissen. Beispielsweise wird die Berufsgruppe der Bergarbeiter auf Grund der Weltmarktentwicklung der letzten Jahre hier bald nicht mehr existieren. Jedoch kein einziger Bergmann von den vielen Hunderttausenden fiel und wird auch zukünftig nicht ins „Bergfreie“ fallen. Die qualifizierte Mitbestimmung, eine starke Gewerkschaft und eine verantwortungsvolle Sozialpolitik waren dafür die entscheidenden Garanten; vor allem jedoch der Respekt vor den Arbeitnehmern und den von ihnen sowohl für die Unternehmen als auch für die Gesellschaft geschaffenen Werten.

## I. Einleitung: Das Konzept der „Qualifizierten Mitbestimmung“

Seit nunmehr über zwei Dekaden durchlaufen die bundesdeutschen Leitbranchen unter den Bedingungen eines sich erweiternden europäischen Marktes und verschärfter globaler Konkurrenz einen tief greifenden Prozess technologischer, organisatorischer und lohnpolitischer Flexibilisierung ihrer Produktions- und Arbeitseinsatzkonzepte.

Die technologische Flexibilisierung zielt dabei zunächst auf die schnelle Anpassungsfähigkeit der Produktionsstrukturen und der Abläufe an veränderte, dynamische Marktbedingungen, insbesondere durch den konsequenten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese flexible Spezialisierung impliziert keineswegs das Ende der standardisierten Massenproduktion<sup>1</sup>, sondern schafft die Voraussetzungen für die Produktion flexibler Einheiten (Variantenvielfalt) bei weniger spezialisierter Technologie, die entsprechend den kurzfristigen Nachfrageschwankungen genutzt werden können. Die technologischen Aspekte der Flexibilisierung waren insbesondere für die exportstarke bundesdeutsche Industrie seit den 1980er Jahren eine notwendige, jedoch keine hinreichende Strategie der Gestaltung globaler Wettbewerbsfähigkeit.

Ergänzt wird die technologische durch eine kontinuierliche organisatorische Flexibilisierung und Dezentralisierung der Produktions- und Arbeitseinsatzkonzepte. Diese zielt auf die Aufweichung der extremen Arbeitsteilung tayloristischer Arbeitsorganisation und Kontrolle in den industriellen Leitsektoren. Die Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes verlief dabei auf zwei Ebenen: Auf der Ebene der Arbeitsorganisation wurde die bislang vorherrschende sozio-technische Arbeitsteilung mit den daraus resultierenden, polarisierten

Qualifikationsstrukturen zu Gunsten einer auf Facharbeiterqualifikationen basierenden Fähigkeit und Bereitschaft der Beschäftigten, ihren Arbeitsplatz innerhalb eines Unternehmens flexibel zu wechseln, aufgelöst. Sehr frühzeitig – bereits zu Beginn der 1980er Jahre – wurde dieser Prozess von Horst Kern und Michael Schumann als die Durchsetzung neuer Produktions- und Arbeitseinsatzkonzepte identifiziert.<sup>2</sup> Charakteristisches Merkmal sind Arbeitsgruppen in der Produktion, die ein hohes Maß an Selbstregulierung besitzen, wobei die Organisation von Arbeit in Gruppen vor allem auf die Erschließung informeller Leistungsreserven und damit auf eine umfassende Nutzung menschlicher Arbeitskraft bei gleichzeitiger Internalisierung der Marktmechanismen zielt.<sup>3</sup> Insbesondere die vermeintliche Renaissance der Gruppenarbeit bot Gewerkschaften und Betriebsräten zu Beginn der 1990er Jahre wichtige Anknüpfungspunkte an die breiten Ergebnisse des Bundesforschungsprogramms „Humanisierung der Arbeit“ aus den 1970er Jahren.<sup>4</sup> Die im Zuge der organisatorischen Flexibilisierung erwachsende Vielfalt beteiligungsorientierter Arbeitseinsatzkonzepte gerät seitdem auch vermehrt in Konkurrenz zur gesetzlichen Mitbestimmung gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz. Denn in der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen bestehen intensive Bemühungen des Managements – über den Betriebsrat hinaus –, Belegschaften aktiv in die Prozessoptimierung ihrer Arbeitsstrukturen durch direkte Partizipation einzubinden. Flankiert wurde dieser arbeitspolitische Prozess durch die Modifizierung des Arbeitsrechtes. Diese Modifizierung zielte auf die Aufweichung arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Schutzbe-

1 Siehe: Piore/Sabel (1985)

2 Siehe: Kern/Schumann (1984)

3 Siehe: Sauer (2005)

4 Siehe: Muster/Wannöffel (1989)



stimmungen, der Beschränkungen bei Formen der Einstellung, Beschäftigung, Entlohnung und Entlassung von Arbeitskräften mit dem Ziel einer höheren Elastizität bei den Arbeitskosten. Der rapide Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse und einfacher, gering qualifizierter Arbeit ist aktuell zentraler Gegenstand der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Debatte um einen gesetzlichen Mindestlohn. Der Einstieg in die prekären Beschäftigungsverhältnisse erfolgte jedoch bereits durch das Blümsche Gesetz zur Förderung der Beschäftigung aus dem Jahr 1985 und eröffnete vor über 20 Jahren eine Auseinandersetzung über die „Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses“<sup>5</sup>.

Die lohnpolitische Flexibilisierung verfolgt schließlich die konsequente Anpassung der Arbeitskosten an die einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsbedingungen von Betrieb und Unternehmung. Wesentliche Grundlagen für die sukzessive Durchsetzung der lohnpolitischen Flexibilisierung sind sowohl eine ideologisch geführte Standortdebatte (Hochlohnstandort Deutschland) als auch die objektive Herausbildung von Konkurrenzmechanismen zwischen Eigenfertigung und potenzieller Fremdvergabe an Zulieferunternehmen innerhalb (Outsourcing) und außerhalb nationalstaatlicher Grenzen (Offshoring), insbesondere durch die beschleunigte Erweiterung der Europäischen Union in Richtung Mittel- und Osteuropa. Die Funktion der Mitbestimmung durch Betriebsräte und durch den Aufsichtsrat wird seitdem verstärkt auf die Rentabilitätskriterien eines einzelnen Betriebes verpflichtet.<sup>6</sup> Müller-Jentsch wies bereits während der Debatte um die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (2001) auf die Gefahr hin, dass sich der Diskurs über Mitbestimmung nur noch auf Fragen nach ihrem wirtschaftlichen Nutzen reduziere. Diese Verengung des Blickwinkels bezeichnete der bekannte Mitbestimmungsforscher damals schon als ökonomischen Imperialismus, weil damit ausschließlich das effizienztheoretische Kalkül zur Messlatte gesellschaftspolitischer Institutionen

wie Mitbestimmung und Tarifvertrag gemacht wurde.<sup>7</sup> Mit der deutlichen Zunahme von einzelbetrieblichen Lösungen bei Unternehmenskrisen und Standortverlagerungsandrohungen durch betriebliche Bündnisse ist auf der Seite der Interessenvertretung die Zielsetzung verbunden, durch Investitionsentscheidungen im jeweiligen Betrieb kurzfristig Arbeitsplätze zu sichern. Perspektivisch können jedoch die betrieblichen Öffnungen von Tarifverträgen zum Berufungsfall für andere Betriebe geraten. Mit einzelbetrieblichen Optimierungslösungen kann somit eine gesamte Branche in die Sogwirkung von einzelnen Betriebsvereinbarungen geraten, während der kollektive, tarifvertragliche Schutz der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen durchlöchert wird.

Erst jedoch das Zusammenspiel dieser drei Flexibilisierungsstrategien (Technik, Organisation und Lohn) führt schließlich seit den 1990er Jahren zu der Herausbildung von neuen Arbeitseinsatzkonzepten und differenzierten Formen von Erwerbsarbeit, deren arbeitspolitische Regulierung vermehrt über Marktmechanismen zwischen und innerhalb von Unternehmen hergestellt und die gesellschafts- bzw. tarifpolitische Einflussnahme auf die Gestaltung der Erwerbsarbeit zurückgedrängt wird. Dieser von Industriesociologen – wie Dieter Sauer vom ISF München – beschriebene Prozess der Entgrenzung der Koordinationsprinzipien von ehemals stabilen Unternehmensorganisationen (Hierarchie) und Markt (Konkurrenz) zielt einerseits auf eine dauerhafte Optimierung des komplexen Prozesses der betrieblichen Leistungserstellung, andererseits führt die kontinuierliche Prozessoptimierung zu einer permanenten Überprüfung der Arbeits- und Leistungsbedingungen der Beschäftigten.<sup>8</sup>

Empirische Untersuchungen konnten allerdings auch herausarbeiten, dass die direkte Partizipation der Mitarbeiter bei der Optimierung ihrer eigenen Arbeitsprozesse (Rationalisierung in Eigenregie) keinesfalls durch hierarchische Anweisung dauerhaft gegen die Beschäftigten zu

5 Siehe: Mückenberger (1986)

6 Siehe: Wannöffel (2001)

7 Siehe: Müller-Jentsch (2007)

8 Siehe: Sauer (2005)

verordnen ist. Vielmehr bleibt die mitarbeiterorientierte Rationalisierungsstrategie immer auf tragfähige soziale Kompromisse zwischen Management, Betriebsrat und Mitarbeitern angewiesen. Gerade dieser arbeitspolitische Kompromiss zwischen ökonomischer Entgrenzung und arbeitspolitischer Begrenzung der Arbeits- und Leistungsbedingungen findet in dem am Göttinger SOFI entwickelten Konzept der Innovativen Arbeitspolitik schließlich seinen Ausdruck. Dieses empirisch breit überprüfte Konzept charakterisiert eine Gestaltung von Produktions- und Arbeitseinsatzkonzepten, die die Wirtschaftlichkeitsvorteile für das Unternehmen mit verbesserten Arbeits- und Leistungsbedingungen durch Mitbestimmung für die Beschäftigten kombinieren. Produktivitäts-, Qualitäts- und Flexibilitätsgewinne werden nicht durch kurzfristige Kostensenkungsprogramme, sondern durch die Entfaltung und aktive Förderung der Kompetenzen der Beschäftigten sowie durch verbesserte Kooperationsbeziehungen zwischen Management, Betriebsrat und Beschäftigten erreicht. Mit dem Konzept Innovativer Arbeitspolitik wird die Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe durch Mitbestimmung, d.h. durch soziale Kriterien erweitert. Die Beteiligung der Betriebsräte durch Mitbestimmung am Optimierungsprozess führt neben einer potenzialorientierten Arbeits- und Organisationsgestaltung vor allem dazu, dass die Qualifikationen der verschiedenen Beschäftigtengruppen erweitert und die fachliche und soziale Kooperationsfähigkeit gefördert werden. Unter dem Gesichtspunkt sozialer Nachhaltigkeit geht es dabei um eine Arbeitspolitik, die im Bereich der Humanressourcen gerade nicht nur einseitig auf Verwertung der Arbeitskraft, sondern auch auf Entfaltung und Erweiterung von Mitarbeiterqualifikationen zielt und den Beschäftigten größere Beteiligungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung der Arbeitsprozesse durch direkte Beteiligung einräumt. Damit beruht Innovative Arbeitspolitik in erster Linie auf einem Sozialen Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen im Sinne

einer für die bundesdeutschen Industriellen Beziehungen nach wie vor typischen Form kooperativer Konfliktverarbeitung.<sup>9</sup> Das Konzept Innovative Arbeitspolitik kennzeichnet somit eine zwischen den Betriebs- und Tarifparteien verabredete Regulierung der Arbeits- und Produktionsprozesse zwischen Management, Betriebsrat und Mitarbeiter in Richtung sowohl wirtschaftlicher als auch sozialer Nachhaltigkeit von Unternehmen. Am Beispiel der Auto 5.000 AG bei Volkswagen wurde festgestellt, dass durch das Konzept Innovativer Arbeitspolitik die direkten Arbeitskosten signifikant gesenkt werden, während andererseits die Arbeitnehmer unter ganzheitlich gestalteten Produktionsbedingungen (Win-Win-Situationen) arbeiten. Zentrale Merkmale Innovativer Arbeitspolitik sind:

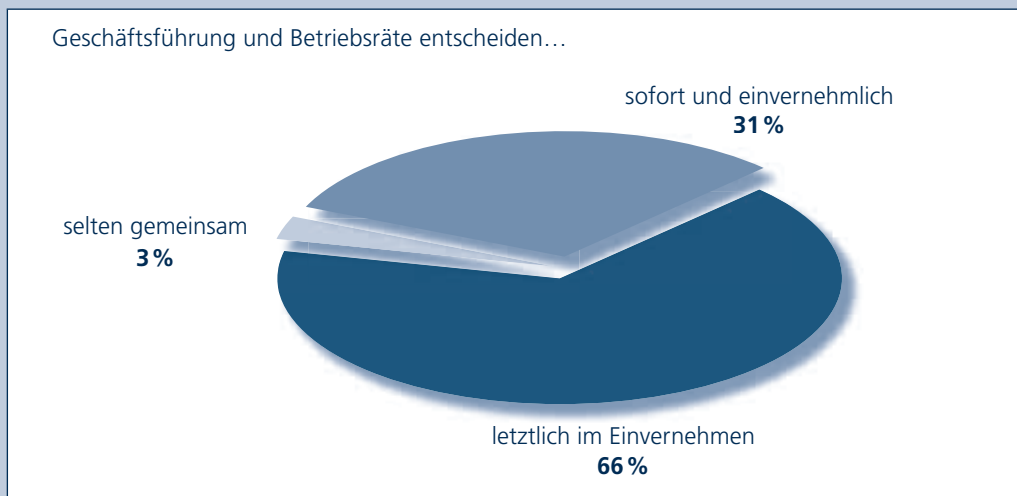
- der vereinbarte, soziale Kompromiss zwischen Management, Betriebsrat und Gewerkschaft,
- die ganzheitliche Gestaltung der Arbeits- und Produktionsprozesse,
- die direkte Mitbestimmung der Mitarbeiter an der Gestaltung der Arbeitsprozesse über den Betriebsrat hinaus,
- die Leistungs- und Gesundheitsförderlichkeit der Arbeitsbedingungen durch Gute Arbeit.<sup>10</sup>

Die jüngsten Untersuchungsergebnisse über innovative Arbeitspolitiken bei Volkswagen haben vor allem aufgezeigt, wie unter den am Industriestandort Deutschland geltenden arbeits- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen insbesondere das am sozialen Kompromiss orientierte Modell der betrieblichen und Unternehmensmitbestimmung für die Modernisierung der Arbeits- und Betriebsgestaltung produktiv genutzt werden kann. So kommt auch einer der Vordenker des Konzeptes „Innovative Arbeitspolitik“ – Michael Schumann – zu dem Ergebnis, dass gerade dieses Thema zukünftig einen zentralen Stellenwert in der Mitbestimmungsdebatte einnehmen wird: „Schließlich wird in diesem Politikfeld entschieden, ob in den Unternehmen ein Pfad in Richtung Dequalifizierung und Leistungsüberforderung eingeschlagen wird oder ob die program-

<sup>9</sup> Siehe: Kuhlmann u. a. (2004)

<sup>10</sup> Siehe: Muster (2005)

Abbildung 1:

**Mitbestimmung – fruchtbare Debatten**

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Juni 2007

Quelle: Böckler-Impuls 12/2007

matische Perspektive „Gute Arbeit“ ins Visier genommen wird. Auch bei der Arbeitspolitik bündeln sich die Kompetenzen der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat mit denen der Betriebsräte und des Arbeitsdirektors und den externen gewerkschaftlichen und wissenschaftlichen Experten.<sup>11</sup>

Diese von Schumann zuletzt in der Zeitschrift „Mitbestimmung“ im Februar 2008 formulierte arbeitspolitische Perspektive findet im gewerkschaftlichen Programm „Gute Arbeit“ ihren konkreten Ausdruck. Das seit 2003 – unter starker Beteiligung der IG Metall – entwickelte Programm charakterisiert nach dem eingangs beschriebenen, verlorenen arbeitspolitischen Jahrzehnt der 1990er Jahre endlich eine Zäsur gegenüber den kontinuierlichen Prozessen technologischer, organisatorischer und lohnpolitischer Flexibilisierung der Arbeit. Es umschreibt – wie es Hans-Jürgen Urban vom Vorstand der IG Metall

formuliert – eine neue Initiative zur Humanisierung der Arbeitswelt, die konsequent an die Traditionslinie der Arbeit-Projekte aus den 1970er Jahren anknüpft.<sup>12</sup> Gute Arbeit beinhaltet demnach ein faires abgesichertes Einkommen, Beschäftigungssicherheit, soziale Sicherheit und eine abwechslungsreiche, interessante Arbeit. Das Aufgabenfeld menschengerechter Gestaltung der Arbeit kombiniert heute Inhalte eines modernisierten Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit den besonderen Handlungsfeldern der Betriebs- und Tarifpolitik. Auf dieser erweiterten arbeitspolitischen Grundlage hat schließlich der DGB im Herbst 2007 eine breite gesellschaftliche Debatte mit einem Index „Gute Arbeit“ eingeleitet.<sup>13</sup> Der Index stellt den Beginn einer neuen Sozialberichterstattung über die Entwicklungstendenzen der Erwerbsarbeit in der bundesdeutschen Wirtschaft dar. Er umfasst 15 Dimensionen, die eine menschenwürdige, gute Arbeit auszeichnen:

11 Siehe: Schumann (2008)

12 Siehe: Urban (2008)

13 Siehe: [www.dgb-index-gute-arbeit.de](http://www.dgb-index-gute-arbeit.de)

1. Qualifizierung- und Entwicklungsmöglichkeiten
2. Möglichkeiten für Kreativität
3. Aufstiegsmöglichkeiten
4. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten
5. Informationsfluss
6. Führungsqualität
7. Betriebskultur
8. Kollegialität
9. Sinngehalt der Arbeit
10. Arbeitszeit
11. Arbeitsintensität
12. Körperliche Anforderungen
13. Emotionale Anforderungen
14. Berufliche Sicherheit
15. Einkommen

Zweifelloos umschreiben diese 15 Dimensionen Guter Arbeit wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entfaltung innovativer Potenziale der Beschäftigten. Nach näherer Analyse bleibt jedoch eine entscheidende Rahmenbedingung für die Entfaltung Guter Arbeit unterbelichtet: nämlich die Möglichkeiten der Mitbestimmung durch den Betriebsrat und die Beschäftigten bei der Gestaltung ihrer Arbeits- und Leistungsbedingungen. Aktuelle empirische Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass sich Gute Arbeit schließlich nur durch rechtlich abgesicherte demokratische Teilhabe (Mitbestimmung) und Teilnahme (direkte Mitbestimmung) der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Leistungserstellung eines Unternehmens anhand arbeitspolitischer Auseinandersetzungen und sozialer Kompromisse realisiert. Oder anders ausgedrückt: In wirtschaftlichen Austauschbeziehungen bekommt ein Arbeitnehmer in der Regel nichts geschenkt, sondern er hat es sich mitunter in zähen Auseinandersetzungen abzurufen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an den aktuellen Konflikt um die Produktionsverlagerung bei Nokia von Deutschland nach Ungarn und Rumänien: Obgleich über 2.300 Beschäftigte bei Nokia bis Juni 2008 noch über ein vergleichsweise sozial abgesichertes Normalarbeitsverhältnis verfügen – die zusätzlichen 1.000 Leiharbeiter tauchen in den Meldungen nur noch selten auf – wurden dem Betriebsrat von Nokia keinerlei Möglichkeiten der Mitbestimmung

eingeräumt, diese Verlagerungsentscheidung mit arbeitsorganisatorischen Innovationen („Besser statt billiger“) im Sinne der Beschäftigten zu entwickeln und somit den Verlagerungsprozess mit Ersatzarbeitsplätzen sozial mitzugestalten. Lässt sich eine Beschäftigung mit unzureichender strategischer Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen – wie im Fall Nokia – wirklich noch als Gute Arbeit umschreiben? Erwerbsarbeit ohne demokratische Teilhabe, ohne Mitbestimmung bei der Zukunftsgestaltung in einem dynamischen Wirtschaftsumfeld stellt zwar Erwerbsarbeit, zweifellos jedoch keine Gute Arbeit dar.

Gerade vor dem Hintergrund dieser jüngsten Erfahrungen um zunehmende Standortkonkurrenz und Produktionsverlagerungen in der erweiterten Europäischen Union wird im Rahmen dieser Expertise deshalb vorgeschlagen, das Konzept „Gute Arbeit“ mit Dimensionen zu verknüpfen, welche auch die Verwirklichung von Arbeitnehmerrechten im Betrieb in Betracht ziehen. Denn die betriebliche Mitbestimmung durch die Betriebsverfassung, die Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat und der Flächentarifvertrag gehören zu unverzichtbaren Arbeitnehmerrechten und charakterisieren weiterhin den Kernbestand der Industriellen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Um die Mitbestimmung jedoch auch unter den veränderten Rahmenbedingungen von Markterweiterung (Europäisierung und Globalisierung) und Marktintensivierung (Entgrenzung von Markt und Organisation) nachhaltig auszubauen, bedarf es einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der klassischen Schutzpolitik der betrieblichen Mitbestimmung zu einer – auf den komplexen Prozess der betrieblichen Leistungserstellung bezogenen – Innovativen Arbeitspolitik, gemeinsam durch Betriebsräte, gewerkschaftliche Vertrauensleute und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. Die hier nun vorgeschlagene, verknüpfende Dimension lautet „Qualifizierte Mitbestimmung“. Diese Dimension lehnt sich an das Konzept der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat der Unternehmen aus der Montanindustrie an. Bezogen auf die betriebliche Mitbestimmung zielt die **qualifizierte Mitbestimmung** auf einen kontinuierlichen Aus-

bau der rechtlich abgesicherten Beteiligung am Arbeitsplatz. Sie ist durch fünf Merkmale bzw. Indikatoren gekennzeichnet<sup>14</sup>:

1. **Mitbestimmen** durch den Betriebsrat: Die Mitbestimmung umfasst alle im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Rechte der Arbeitnehmer, die Arbeits- und Leistungsbedingungen mitzugestalten. Die Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer erfolgt durch den Betriebsrat. Dieser hat unterschiedlich abgestufte Mitwirkungsrechte, angefangen bei den Informationsrechten, über Anhörungs-, Beratungs- und Initiativrechte, Zustimmungs- und Vetorechte, bis zu Mitbestimmungsrechten. Mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 kann der Betriebsrat dem Arbeitgeber Vorschläge zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung machen. Diese können insbesondere eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die Förderung von Teilzeitarbeit und Altersteilzeit, neue Formen der Arbeitsorganisation, Änderungen der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, die Qualifizierung der Arbeitnehmer, Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder ihrer Vergabe an andere Unternehmen sowie zum Produktions- und Investitionsprogramm zum Gegenstand haben (§ 92a BetrVG). Ein wirkliches Mitbestimmungsrecht hat der Betriebsrat bislang bei sozialen Angelegenheiten im Betrieb, Mitbestimmung bei der Verteilung der Arbeitszeit, beim Arbeitsschutz, bei betrieblichen Sozialleistungen und bei Beurteilungsgrundsätzen der Entgeltgestaltung.
2. **Mitarbeit** von Betriebsrat und Beschäftigten: Mit der Durchsetzung neuer, flexibler Arbeitsinsatzkonzepte in den 1990er Jahren wandelte sich insbesondere auch die Rolle der Beschäftigten und ihr Verhältnis zum Betriebsrat: vom weisungsabhängigen Befehlsempfänger hin zum selbständigen, qualifizierten Teamarbeiter. Analog dazu veränderte sich auch die Rolle der Betriebsräte: Waren sie früher die Vertreter der Beschäftigten, sollen sich heute qualifizierte Arbeitnehmer durch direkte Mitbestimmung weitgehend selbst vertreten.

Dabei artikulieren die Beschäftigten ihre Interessen bei der Gestaltung der Arbeits- und Leistungsbedingungen durch aktive Mitarbeit. Den Betriebsräten kommt in diesem Kontext die wichtige Moderatorenrolle eines Co-Managers zu, der dafür Sorge zu leisten hat, dass die Beschäftigteninteressen gegenüber dem Management auch effektiv durchgesetzt werden können. Die Mitarbeit der Beschäftigten an betrieblichen Innovationsprojekten sollte sich jedoch nicht am Betriebsrat vorbei, sondern mit ihm zusammen vollziehen.

3. **Mitgestalten** durch Betriebsrat und Beschäftigte: Seit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 (§ 28a BetrVG) kann der Betriebsrat mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder besondere Aufgaben zur Gestaltung der Arbeitsorganisation direkt auf Expertengruppen der Mitarbeiter übertragen (Stärkung der direkten Mitbestimmung). Diese Übertragung hat sich allerdings nach Maßgabe einer mit dem Arbeitgeber abzuschließenden Betriebsvereinbarung zu vollziehen. Die Aufgaben müssen im Zusammenhang mit den von der Arbeitsgruppe zu erledigenden Tätigkeiten der Arbeitsumgebung stehen. Die Arbeitsgruppe kann im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben mit dem Arbeitgeber Vereinbarungen schließen. Eine Vereinbarung bedarf der Mehrheit der Stimmen der Gruppenmitglieder. Mit dem § 28a ist die direkte Mitbestimmung und Beteiligung bei der Gestaltung der Arbeitsumgebung durch die Mitarbeiter nun auch gesetzlich geregelt.
4. **Miteinander** von Betriebsrat und Vertrauensleuten: Management und Betriebsräte haben die Aufgabe, mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Die Gewerkschaftsrechte im Betrieb nehmen die gewerkschaftlichen Vertrauensleute wahr. Vertrauensleute haben im Betrieb wichtige Aufgaben und Befugnisse, z. B. die Unterstützung der Arbeit der Betriebsräte bei der Gestaltung der Arbeits- und Leistungsbedingungen. Die Vertrauensleute nehmen eher auch eine überbetriebliche Perspektive ein,

14 In Anlehnung an Muster (2005)

um einzelbetriebliche Optimierungen nicht auf Kosten anderer Betriebe oder gar einer ganzen Branche zu realisieren. Sie bilden das entscheidende Rückgrat der Gewerkschaften im Betrieb. Das produktive Miteinander von Betriebsrat und Vertrauensleuten ist somit ein unverzichtbares Merkmal der Qualifizierten Mitbestimmung.

5. **Mitverantworten:** Durch die Ausweitung der Mitbestimmung bei der Gestaltung der Arbeitseinsatzkonzepte übernehmen Betriebsrat und Mitarbeiter schließlich auch Verantwortung für die wirtschaftlichen Ergebnisse ihrer eingebrachten Gestaltungsvorschläge. Durch die Beteiligung müssen sie sich dabei ihrer Verantwortung gegenüber den Belegschaften durch eine entsprechende offene Informationskultur im Unternehmen stellen. Eine Unternehmenskultur, die auf qualifizierte Mitbestimmung setzt, basiert schließlich auf einer breiten Transparenz der arbeitspolitischen, sozialen Kompromisse. Geheimabsprachen und Koppelgeschäfte zwischen Management und Betriebsrat – wie in jüngster Zeit in einigen

namhaften deutschen Großkonzernen geschehen – widersprechen völlig einem verantwortungsvollen Umgang mit den Beschäftigten und fügen der Mitbestimmungskultur einen großen Schaden zu.

Diese fünf Merkmale umschreiben schließlich erst in ihrem komplexen Zusammenwirken die Herausbildung einer qualifizierten Mitbestimmungskultur. Auch wenn dieses Konzept zunächst für das Unternehmen Volkswagen zusammen mit Betriebsräten und Vertrauensleuten entwickelt wurde<sup>15</sup>, ist es nach Auffassung von Manfred Muster jedoch für all jene Betriebe gültig, die erstens nicht auf kurzfristige Kostensenkungsprogramme durch Arbeitsplatzabbau setzen und zweitens die kontinuierliche Verbesserung der betrieblichen Leistungserstellung nicht als alleinige Aufgabe des Managements, sondern vielmehr als gemeinsame Anstrengung und als sozialen Kompromiss zwischen Management, Betriebsrat und Belegschaft begreifen. Betriebsrat und Belegschaft haben sich demnach in die Gestaltung von Arbeit und Leistung in den Betrieben wieder stärker einzumischen und die Auseinandersetzung um

Abbildung 2:

### Das Konzept „Qualifizierte Mitbestimmung“



15 Siehe: Muster (2005)

dieses Handlungsfeld wieder aufzunehmen. Damit folgt dieses Konzept der Qualifizierten Mitbestimmung ganz der Tradition der betrieblichen Gestaltungspolitik der IG Metall seit den 1960er Jahren und findet auch ihren Niederschlag in den wesentlichen Veränderungen des Betriebsverfassungsgesetzes von 2001.<sup>16</sup> In diesem Sinne lautet ein Leitmotiv der vorliegenden Expertise: „Gute Arbeit (nur) durch qualifizierte Mitbestimmung“.

Dabei ist diese Expertise in weitere fünf Abschnitte untergliedert. Im Anschluss an diese Einleitung werden zunächst die gesellschaftlichen Herausforderungen (Megatrends) zusammengefasst, auf welche die neue Humanisierungs- und erweiterte Mitbestimmungsdebatte trifft. Neben der epochalen Durchsetzung von wissensintensiven Dienstleistungen durch neue Informations- und Kommunikationstechnologie sowie einer verschärften Standortkonkurrenz in einem erweiterten Europa sind es vor allem die Aufkäufe von Unternehmen durch Fondsgesellschaften und ihre besonderen Renditeerwartungen, die bei entsprechend harten Kostensenkungsprogrammen die Mitbestimmungsakteure und die Beschäftigten in den Betrieben extrem stark unter Anpassungs-

druck setzen (Kap. II). Im darauf folgenden Kapitel werden die wichtigsten Tendenzen der letzten Jahre in der Arbeits- und Leistungspolitik vorgestellt. Jahrelangen Reallohnverlusten und einer zunehmenden Verlagerung der Tarifpolitik auf die betriebliche Ebene stehen tief greifende tarifpolitische Strukturveränderungen in der Metall- und Elektroindustrie (ERA) und im Öffentlichen Dienst (TVÖD und TV-L) gegenüber, die eine Antwort auf die neuen Arbeitseinsatzkonzepte geben (Kap. III). Die Entwicklung in der Arbeits- und Leistungspolitik umschreibt einen deutlichen Bedeutungszuwachs der betrieblichen Akteure bei der Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Tarif- und Betriebspolitik wachsen in der Praxis enger zusammen (betriebsnahe Tarifpolitik) und sind dabei gefordert, Antworten auf die zunehmende Marktausweitung in Europa durch Europäische Betriebsratsarbeit zu formulieren (Kap. IV). Als Ergebnis dieser Expertise werden abschließend zehn Thesen und Handlungsstrategien zur Zukunft der qualifizierten Mitbestimmung formuliert, um wesentliche Grundlagen der Industriellen und Sozialen Demokratie in Erinnerung zu rufen. (Kap. V).

---

16 Siehe: IG Metall (1984) und Muster/Wannöffel (1989)

## II. Gesellschaftliche Megatrends: Herausforderungen für die Durchsetzung „Qualifizierter Mitbestimmung“

Die Durchsetzung einer Industriellen und Sozialen Demokratie hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, in einer größeren Zahl von Unternehmen sowohl quer durch alle Wirtschaftssektoren als auch in verschiedenen Betriebsgrößenklassen flächendeckend das Konzept der qualifizierten Mitbestimmung zu verankern. Dabei steht die Weiterentwicklung von Mitbestimmung und Beteiligung der Mitarbeiter in Wirtschaft und Gesellschaft zukünftig vor großen gesellschaftlichen Herausforderungen, die sich mit den folgenden fünf Megatrends umschreiben lassen:

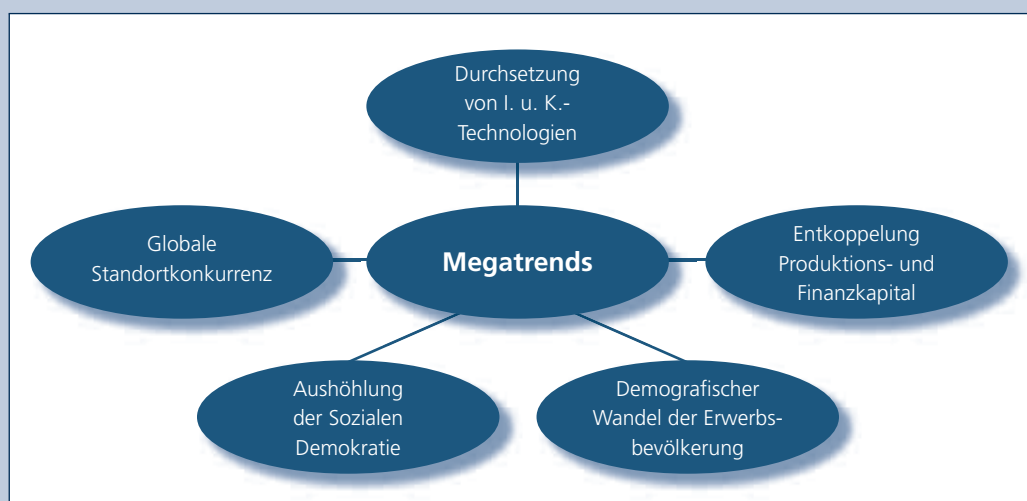
### 1. Megatrend: Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien

Sowohl in der wissenschaftlichen Forschung als auch in der öffentlichen Diskussion ist unbestritten, dass sich seit den 1990er Jahren gänzlich

neue Segmente der Informationswirtschaft herausgebildet haben, deren Grundlage die Ausbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie insbesondere das Internet darstellen. Der Wissens- und Informationsbranche lassen sich diejenigen Unternehmen zuordnen, die sich mit der Generierung, Herstellung und/oder Anwendung von Produkten der Informationstechnologie sowie der Bereitstellung wissensintensiver Dienstleistungen befassen. Gemeinsames Charakteristikum dieses jungen Wirtschaftszweiges ist es, dass Information, Informationsverarbeitung, Wissensarbeit und wissensintensive Dienstleistungen als immaterielle Güter im Zentrum der Wirtschaftsprozesse stehen (Ittermann 2007). Somit handelt es sich um eine neue Schlüsselbranche gesellschaftlicher Entwicklung und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beträgt die Zahl der Beschäftigten in der Informationswirtschaft mittlerweile rund 1,6 Mio. Per-

Abbildung 3:

### Fünf gesellschaftliche Megatrends





sonen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist damit in der letzten Dekade um rund 45 Prozent angestiegen. Dieses Beschäftigungswachstum ist nahezu ausschließlich auf die Entwicklung im Bereich wissensintensiver Dienstleistungen zurückzuführen. Dieses Segment bildet mit rund der Hälfte aller Beschäftigungsverhältnisse den größten Bereich innerhalb der Informations- und Kommunikationswirtschaft. Nach dem weltweiten Einbruch der Technologiemarkte 2001 zeichnet sich seit einigen Jahren wieder eine wirtschaftliche Trendwende in der Branche ab. Die Informations- und Kommunikationswirtschaft wurde nochmals zu einem Zugpferd für die gesamte deutsche Wirtschaft. Diese optimistische Prognose wird insbesondere auf eine Wachstumsdynamik des Bereiches „Software- und IT-Dienstleistungen“ zurückgeführt, in dem seit 2005 wieder neue Mitarbeiter eingestellt und annähernd 400.000 Erwerbstätige beschäftigt sind (Ittermann 2007). Die Informationswirtschaft integriert dabei zentrale Merkmale des Wandels der Produktionsstrukturen und Erwerbsarbeit (Informatisierung der Produktion, Netzwerkunternehmen, neue Managementmethoden, neue Arbeits- und Beschäftigungsformen) und hat in den wissenschaftlichen Diskussionen zur Zukunft der Arbeit mittlerweile einen herausragenden Platz eingenommen. Diese Branche gilt dabei als ein Prototyp der Verbreitung von ‚mitbestimmungsfreien Zonen‘. Die dominierenden Beteiligungspraktiken der Mitarbeiter tragen dabei in starkem Maße individualistische Züge. Direkte Partizipation ohne formalisierte Mitbestimmung ist in den gering formalisierten Betrieben hochqualifizierter Wissensarbeit so selbstverständlich, dass es schwer fällt, sie als besondere Beteiligungsform zu identifizieren. Direkte Partizipation und individualisierte Aushandlung äußert sich vorwiegend in Zielvereinbarungen, in denen hochqualifizierte Beschäftigte mit dem Management persönliche Ziele, Gehalt und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten festlegen. Kollektive Formen der Mitbestimmung sind in der Informationswirtschaft unterrepräsentiert, während eine Vielfalt neuartiger Interessenvertretungsmodi in den Betrieben identifiziert werden können. Wissenschaftliche Untersuchungen verweisen darauf, dass die mitbestimmungsfreien

Zonen der Informationswirtschaft keinesfalls durch das Fehlen von Beteiligungsmöglichkeiten der Mitarbeiter gekennzeichnet sind, sondern eher durch alternative Mitbestimmungsformen: Mitarbeitergremien, runde Tische, offene und flache Hierarchien, regelmäßige Informationsveranstaltungen, Mentor- und Coaching-Modelle und elektronische Foren-/Mediennutzung. Diese Foren fungieren in vielen Regelungsbereichen wie den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (insbesondere Arbeitszeit- und Entgeltregelungen) bzw. Entscheidungen zur strategischen Entwicklung von Unternehmen. Damit haben sich in der Informationswirtschaft in den letzten zehn Jahren stabile alternative Praktiken zur verfassten Mitbestimmung herausgebildet, die zukünftig zweifellos Einfluss auf die politische Debatte um den Ausbau der qualifizierten Mitbestimmung haben werden (Ittermann 2007).

## 2. Megatrend: Standortkonkurrenz durch Europäisierung und Globalisierung

Die Öffnung des europäischen Marktes für Produkte und Dienstleistungen, insbesondere die Beseitigung aller Hemmnisse für den Transfer von Kapital und Arbeitsleistungen, die Einführung einer gemeinschaftlichen Währung sowie schließlich die Ost- und Südostweiterung nach Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 kennzeichnen einen beschleunigten ökonomischen Integrationsprozess der Europäischen Union, der sich in erster Linie auf Grund der Marktpotenziale bis auf die Türkei im Jahr 2014 ausweiten wird. Bereits mit den jüngsten Markterweiterungen haben sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Optionen für die Entwicklung von Branchen, Unternehmen und europäischen Regionen nachhaltig verändert. Eine Angleichung von Wirtschaftskraft, Produktivität und Löhnen ist innerhalb der EU 27 auf viele Jahrzehnte nicht in Sicht. Ursache für diese gravierenden sozialen Unterschiede und die daraus resultierenden Exit-Optionen von Unternehmen und wachsenden sozialen Spannungen innerhalb der EU ist das Fehlen eines tragfähigen Pendantes zur Wirtschafts- und Währungsunion, nämlich die Verwirklichung

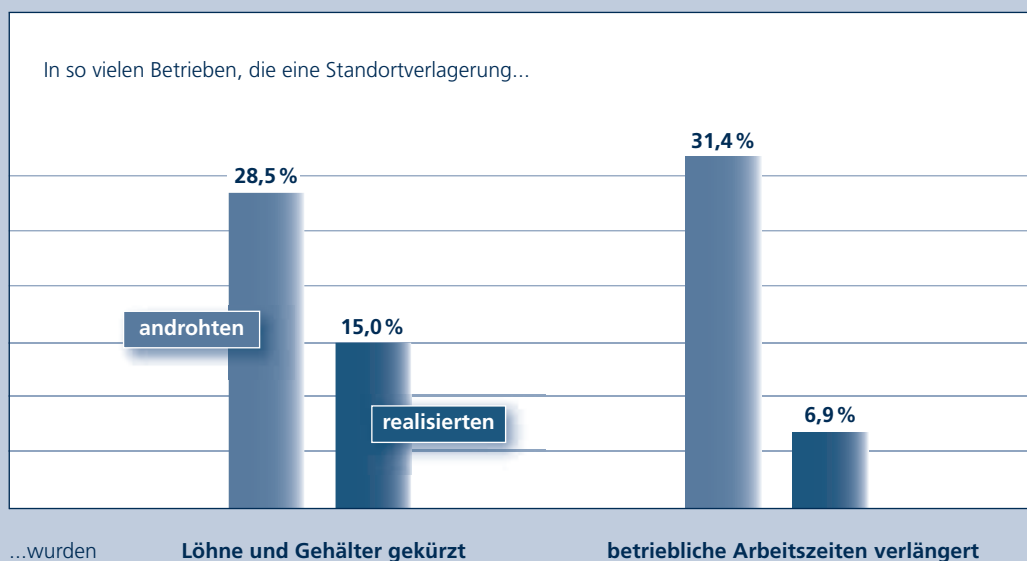
eines „Europäischen Sozialmodells“. Ohne eine entwickelte Sozialunion wird sich das Machtverhältnis zwischen Arbeitnehmern/Gewerkschaften und Kapital immer weiter zugunsten der großen europäischen Konzerne verschieben. Durch diese Schiefelage gerät der Grundkonsens über den sozialen Kernbestand Europas in Gefahr, der sich im Leitbild eines Europäischen Sozialmodells manifestiert. Im Zentrum des Europäischen Sozialmodells steht der „Soziale Dialog“ zwischen Kapital und Arbeit, in welchem die Modernisierung der industriellen Strukturen Europas, der soziale Interessenausgleich zwischen den europäischen Regionen und die Konturen Europäischer Arbeitsbeziehungen ausgehandelt werden sollen. Eine Institution des Sozialen Dialogs innerhalb der EU ist seit 1994 der Europäische Betriebsrat (EBR). Dieser ist in allen Unternehmen zu bilden, die über mehr als 1.000 Mitarbeiter und in mindestens zwei EU-Ländern über Betriebsstätten mit 150 Mitarbeitern verfügen. Im Jahr 2008 sind deutlich mehr als 2.000 Unternehmen in der EU gesetzlich verpflichtet, einen EBR zu bilden. Tatsächlich einen EBR eingeführt haben bislang nur

ca. 800 Unternehmen. Nur eine Minderheit von 40 Prozent der EBR-fähigen Unternehmen verfügt in der EU also über einen EBR mit insgesamt 14,5 Millionen Arbeitnehmern. Hier existiert reichlich Nachholbedarf bei der Einrichtung von Europäischen Betriebsräten. Angesichts der Reorganisationen der Wertschöpfungskette, bei großen Unterschieden der jeweiligen Faktorkosten, Löhne und nationalen Standortvorteile, sehen sich die Betriebsräte und Gewerkschaften in den Industrieunternehmen zunehmend mit Herausforderungen konfrontiert, die sich in der Regel um Fragen der Beschäftigungssicherung und der Einhaltung von (kollektivvertraglich vereinbarten) Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (Entgelt und Arbeitszeitflexibilisierung) drehen, wie die folgende Grafik unterstreicht.

Der Soziale Dialog mit seinem Kernstück EBR beabsichtigt, Arbeitnehmer an unterschiedlichen Standorten in mehreren Ländern gleichzeitig über die Unternehmensentwicklung zu informieren, damit sie nicht gegeneinander ausgespielt oder vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Laut des Gesetzes über Europäische Betriebsräte

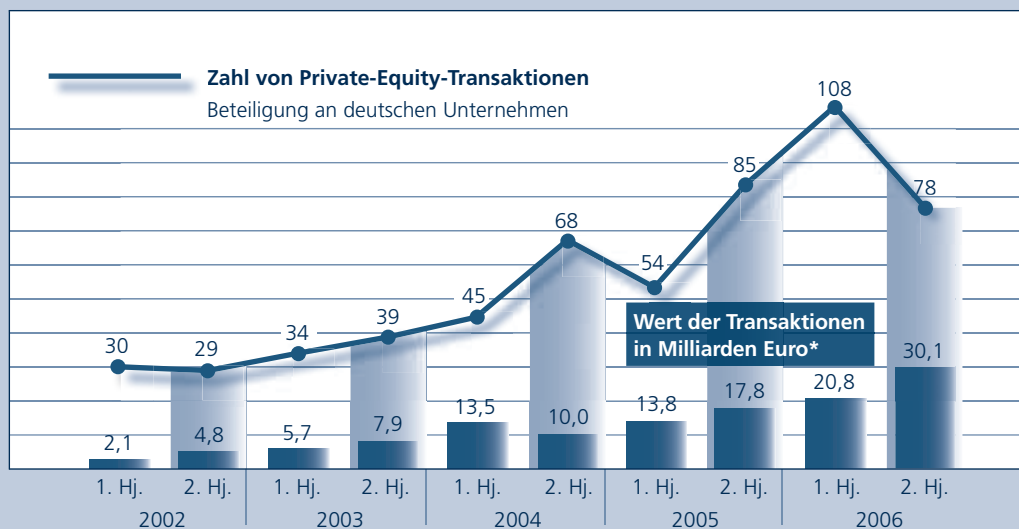
Abbildung 4:

#### Druckmittel Standortverlagerung



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2004/2005, WSI 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 5/2007

Abbildung 5:

**Steigendes Volumen bei Private Equity**

\* nur Transaktionen, deren Wert bekannt gegeben wurde

Quelle: Ernst & Young 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 3/2007

hat die Konzernleitung den EBR über außergewöhnliche Umstände, die erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben, rechtzeitig unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu unterrichten und auf Wunsch auch Alternativkonzepte anzuhören. Der Soziale Dialog und die EBR haben in Zukunft ihre Repräsentativität und ihre Expertisefähigkeit durch einen verbesserten Organisationsgrad, die Revision der EBR-Richtlinie und durch die Verwirklichung von Mitbestimmungsrechten auszubauen, denn schließlich sind eine Qualifizierte Mitbestimmung der Arbeitnehmer und der darauf aufbauende Soziale Dialog das eigentliche Fundament des Europäischen Sozialmodells. Der Soziale Dialog konnte bislang seine soziale Bindekraft noch nicht voll entfalten und seine Wirkung auf Verhandlungen bei Standortentscheidungen innerhalb der Europäischen Union ist noch gering. Bei der Ausweitung der Mitbestimmung in Europa können in Zukunft Kooperationen zwischen EBR, Europäischem Gewerkschaftsbund und grenz-

überschreitenden Gewerkschaftsnetzwerken auf der Ebene multinationaler Unternehmen sowie die konsequente Europäisierung der nationalen Gewerkschaftsarbeit unterstützend wirken.<sup>18</sup>

### 3. Megatrend: Entkoppelung von Produktions- und Finanzkapital

Der internationale Finanzmarkt muss zukünftig als eine wesentliche Strukturbedingung der Produktionsweise angesehen werden, insofern als auf diesem über die Bedingungen der Kapitalbeschaffung für Unternehmen entschieden wird. Beim zunehmenden Aufkauf von Unternehmen durch Finanzinvestoren wie „Private-Equity-Fonds“ verbinden sich die verschiedenen Finanzmarktbedingungen, die Formen der Unternehmensfinanzierung, die Unternehmensorganisationen und betrieblichen Akteurskonstellationen. Obwohl die Anzahl der Transaktionen bezogen auf Beteiligungen an deutschen Unternehmen in

18 Siehe: Wannöffel (2008)

den letzten beiden Jahren rückläufig ist, ist der Wert der Unternehmensbeteiligungen bis 2006 kontinuierlich angestiegen:

Durch die Beteiligungen oder den Kauf durch Finanzinvestoren werden Unternehmen in ein neues internationales Produktionsregime integriert, das durch ein spezifisches Verhältnis von ökonomischen Institutionen und Akteuren, insbesondere durch einen hohen Einfluss von Aktienmärkten, Investmentfonds und verschiedensten nicht-öffentlich regulierten internationalen Formen der Kapitalallokation im Rahmen von „Private-Equity Buy-Outs“ gekennzeichnet ist. Im Hinblick auf die Entwicklungstendenzen von Unternehmensorganisationen und Mitbestimmung bei „Private-Equity Buy-Outs“ verbinden sich mit diesen Strukturveränderungen bislang sehr widersprüchliche Konsequenzen. Einerseits ist zu beobachten, dass die Finanzierungsbedingungen verbunden mit geänderten Akteurskonstellationen, Entscheidungsregeln, Normen, Leitbildern und neuen internationalisierten Finanzierungsbedingungen den Handlungskorridor für die betriebliche und Unternehmensmitbestimmung auf Grund der kurzfristigen Kapitalstrategie extrem verengen.<sup>18</sup> Aufgekaufte Unternehmen müssen neben den Zinsen für die kreditfinanzierte Übernahme noch die Rendite für die jeweilige Fondsgesellschaft und ihre Aktionäre erwirtschaften. Die Renditeerwartungen der Investoren lösen somit massiven Druck auf die Effizienzverbesserungen im operativen Geschäft des jeweiligen Unternehmens aus. Wegen der kurzfristigen Wirksamkeit ist damit die Gefahr verbunden, dass insbesondere der Personalabbau zu einem bevorzugten Instrument der Kostensenkung und der Produktivitätssteigerung wird. Der extrem kurze Zeithorizont der Investoren kann dazu führen, dass langfristige Ausrichtungen des Unternehmens unterbleiben und stattdessen alle Entscheidungen unter dem Blickwinkel rascher Ergebniswirksamkeit erfolgen. Im Vordergrund stehen deshalb kontinuierliche Kostensenkungsprogramme. Finanzdienstleister sehen aber auch in der Steigerung der Innovationsfähigkeit ein zentrales Element einer dynamischen Unternehmensorganisation. Die zentralen Voraussetzun-

gen für den Grad der Innovationsfähigkeit von Unternehmen sind allerdings die je verfügbaren materiellen und immateriellen Ressourcen und insbesondere auch spezifische innovationsförderliche Formen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation. In diesem Zusammenhang wird in der Regel kritisch formuliert, dass gerade kurzfristige Kapitalstrategien eines internationalen Finanzinvestors für nachhaltige Innovationsvorhaben einen eher restriktiven Charakter haben. Denn auf Grund fehlender gesellschaftlicher Kontextbezüge sind weder die globalen Finanzmarktakteure, noch die neuen Finanzierungsregeln und Instrumente in der Lage, die Unsicherheiten von technischen und sozialen Innovationen und ihre unternehmensstrukturellen Voraussetzungen hinreichend einzuschätzen. Als eine Konsequenz wird daher angesehen, dass Lernprozesse und unternehmensinterne Wissensakkumulation begrenzt und Innovationsvorhaben auf kalkulierbare Aktivitäten reduziert werden. Bei den jüngst von Finanzinvestoren aufgekauften Unternehmen ist bislang unklar, wie die Unternehmen unter diesen Bedingungen ihre Innovationsfähigkeit sichern können und welche Konsequenzen dies für die Organisation von Innovationsarbeit in den unterschiedlichsten Funktionen der Unternehmensorganisation haben wird. Wesentliche Herausforderungen sind zukünftig gesetzliche Anpassungen des Gesellschafts- und Kapitalmarktrechts, wodurch Beschäftigte, Zulieferer und Gläubiger übernommener Unternehmen vor Risiken mangelnder Innovationstätigkeit geschützt werden. Vor allem die Betriebsräte und die Beschäftigten haben bislang bei den Übernahmen durch Finanzinvestoren keinerlei Anspruch auf rechtzeitige Information, um mit innovativen Alternativvorschlägen auf die Übernahme zu reagieren. Wenn es um die Innovationsfähigkeit der Unternehmen geht, treffen bislang allein die Fondsmanager die Entscheidungen in Bezug auf die Unternehmensentwicklung. Die Verlierer dieser Strategie sind die Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze zu einem Teil ins Ausland verlagert werden oder kontinuierlich von Auslagerungen bedroht sind, hiesige Regionen, die dadurch weiter an Wirtschafts- und Kauf-

18 Siehe: Schumann (2008)

kraft verlieren und schließlich die Mehrheit der Steuerzahler, die diese Art von kreditfinanzierter Übernahme durch Schuldabschreibungen zu einem großen Teil finanziert.

#### 4. Megatrend: Aushöhlung der Sozialen Demokratie

In der jüngeren Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland gab es dieses Phänomen noch nie: Die deutsche Wirtschaft wächst in den letzten Jahren trotz verunsicherter Finanzmärkte ungebremst – aber die realen Einkommen der Erwerbsbevölkerung fallen. Die Arbeitnehmer werden nicht mehr real beteiligt, wenn die Konjunktur aufwärts geht. Die Wachstumsgewinne fließen vor allem an die exportorientierten Unternehmen und Kapitalbesitzer, deren Einkommensentwicklung nicht mehr direkt an die Verwertung von Arbeitsvermögen gekoppelt ist. In den letzten drei Jahren legte die deutsche Wirtschaft real um rund sieben Prozent zu, aber die Erwerbstätigen müssen mit durchschnittlich 3,5 Prozent weniger Reallohn auskommen, während von 2003 bis 2008 die Vorstandsgehälter durchschnittlich um 40 Prozent gestiegen sind. Und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellt in einer aktuellen Untersuchung im Februar 2008 fest: Die Mittelschichten in Deutschland schrumpfen dramatisch, womit jene Haushalte gemeint sind, die über 70 bis 150 Prozent des Durchschnittseinkommens verfügen. Über Jahrzehnte hinweg bis in die 1990er Jahre machte diese Gruppe relativ stabil 62 Prozent der Deutschen aus. Doch mit der zunehmenden Entkoppelung von Wirtschaftsleistung und Entgeltentwicklung beginnt die insbesondere von mittleren Angestellten und Facharbeitern getragene Mittelschicht deutlich zu bröckeln. 2006 gehörten nur noch 54 Prozent zur Mittelschicht. Das sind 44 Millionen Menschen, die sich noch als Mitte definieren können, immerhin fünf Millionen weniger als im Jahr 2000. Ursachen für diesen gesellschaftlichen Megatrend liegen darin begründet, dass insbesondere die Markterweiterung den hiesigen Unternehmen die Möglichkeit

eröffnet, ihre Wertschöpfungsketten organisations- und grenzüberschreitend zu reorganisieren und Produktionskostendifferenzen zur Verbesserung ihrer Ertragslage durch Auslagerungen ins In- und Ausland zu nutzen (Offshoring und Outsourcing). Die Einbindung auch vermehrt mittelständischer Unternehmen in das internationale Produktionsregime von Finanzinvestoren führt zudem dazu, dass die Instrumente der Mitbestimmung und der Entgeltspolitik, die als Eckpfeiler der bundesdeutschen Sozialverfassung gelten, strukturellen Einfluss auf die Gestaltung der Arbeits- und Leistungsbedingungen verlieren. In diesem Sinne führt die Erweiterung der Markt- und Konkurrenzmechanismen zu einer zunehmenden Entgrenzung der Leistungsbedingungen, vor allem dann, wenn es der Arbeitspolitik nicht mehr gelingt, die Instrumente der Mitbestimmung und der Tarifpolitik diesen Herausforderungen qualitativ anzupassen, um die reale Teilhabe von Arbeitnehmern an der wirtschaftlichen Leistungserstellung nachhaltig zu gewährleisten. Denn während sich die Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den letzten vier Jahren mit einem Plus von 33,7 Prozent (allein im Jahr 2007 plus 7,2 Prozent) weiterhin sehr günstig entwickelten, wozu insbesondere die exportorientierten Industriebranchen, aber auch einzelne Dienstleistungssektoren beitrugen, entsprach die auf alle Wirtschaftssektoren bezogene Tarifsteigerung 2007 in Deutschland wiederum nur 2,2 Prozent. Damit konnte noch der allgemeine Anstieg der Lebenshaltungskosten ausgeglichen werden. Real blieben die tariflichen Vergütungen im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt trotz explodierender Unternehmensgewinne unverändert. Betrachtet man die Effektivereinkommensentwicklung in Gesamtdeutschland, so ergibt sich für die Arbeitnehmer ein noch ungünstigeres Bild. Laut Statistischem Bundesamt sind die Reallöhne in Deutschland im Jahr 2007 zum vierten Mal in Folge um minus 3,5 Prozent gesunken. Somit ist die Lohnquote auf einem historischen Tiefstand von 57,6 Prozent (minus 4,6 Prozent gegenüber 2002) gefallen.<sup>19</sup> Eine wesentliche Ursache für die ungebremste Auseinanderentwicklung von Leistung und Entgelt ist nach einer aktuellen Unter-

<sup>19</sup> Siehe: Bispink (2008)

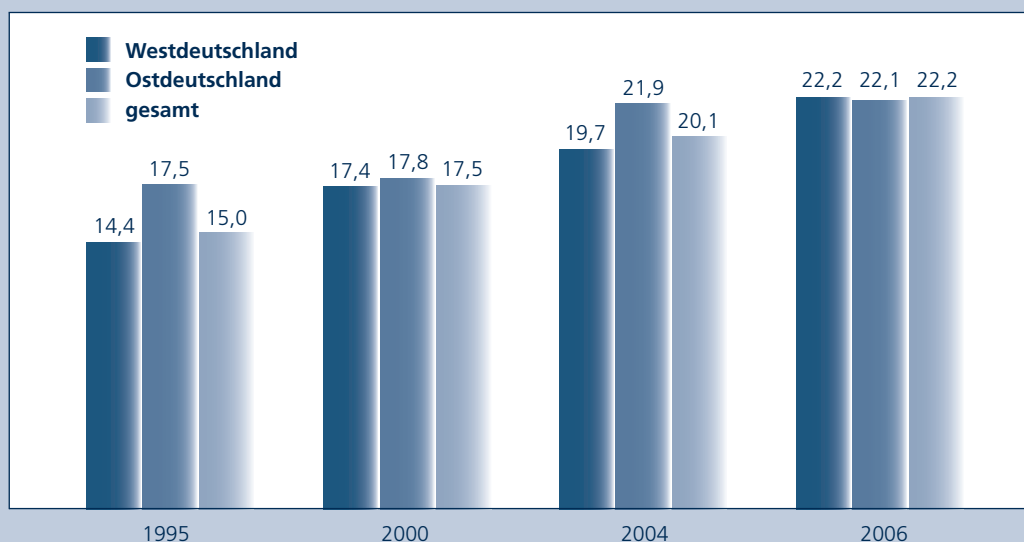
suchung des Instituts für Arbeit und Qualifizierung (IAQ), dass trotz einer positiven Arbeitsmarktentwicklung allein im Zeitraum zwischen 2004 und 2006 die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland um 10 Prozent anstieg. Im gleichen Zeitraum sanken die durchschnittlichen Stundenlöhne der Geringverdiener in Westdeutschland von 7,25 Euro auf 6,89 Euro und im Osten von 5,48 Euro auf 4,86 Euro. Laut IAQ arbeiten im Jahr 2007 bereits 6,5 Millionen oder 22 Prozent der Beschäftigten Deutschlands als Geringverdiener. Arbeitgeber nutzen die Rahmenbedingungen dazu, auf schlechter bezahlte Beschäftigte (Leiharbeiter) zurückzugreifen. Dabei ist festzustellen, dass Leiharbeiter schon seit über zwei Dekaden nicht mehr eingesetzt werden, um nur Auftragsspitzen abzubauen, sondern zunehmend Stamarbeitsplätze ersetzen. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Zahl der Leiharbeiter fast verdreifacht, von 250.000 Beschäftigten (1998) auf 730.000 (2007). Leiharbeitskräfte gibt es in allen Branchen und Qualifikationen (Bundesagentur für Arbeit 2008). Diese betriebliche Konkurrenzsituation kann jedoch nicht ohne Auswirkung auf die Stammebelegschaften bleiben. Um zu verhindern, dass immer weitere Teile der Arbeit

auf Leiharbeiter übertragen werden, sehen sich Gewerkschaften und Betriebsräte in den letzten Jahren gezwungen, der Streichung von Zuschlägen, Verlängerung der Arbeitszeit oder Lohnkürzung zuzustimmen. Die Löhne der Stammebelegschaften gerieten durch die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse unter Druck.

Die Zunahme des Niedriglohnsektors vollzieht sich dabei in überwiegend gewerkschaftlich schwach erschlossenen sowie in Wirtschaftsbereichen, die kaum über Betriebsräte verfügen, wie das kleinbetrieblich strukturierte Handwerk und die Dienstleistungssektoren mit einer wachsenden Anzahl von Unternehmen, die ihr Geschäftsmodell komplett auf der Basis von Niedriglöhnen entwickelt haben. In den Betrieben, in denen Betriebsräte vorherrschen, ist die negative Lohn drift nicht so ausgeprägt. Um zu verhindern, dass sich das Lohnspektrum in Deutschland weiter nach unten ausfranst und die Arbeitnehmer von der wirtschaftlichen Leistungskraft abgekoppelt werden, stellen sowohl tarifvertragliche als auch betriebliche Vereinbarungen zur Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse („Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“) und die Etablierung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland

Abbildung 6:

#### Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den abhängig Beschäftigten 1995–2006 (in Prozent)



Quelle: Institut Arbeitsmarkt und Qualifikation (IAQ) | © DGB einblick 03/08

auf der Basis des Minimalkompromisses der Großen Koalition vom Winter 2007/08 eine gemeinsame Herausforderung für Politik, Gewerkschaften und Betriebsräte dar. Die Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist dabei eine wesentliche Voraussetzung für die zukünftige Gestaltung humaner Arbeitsbedingungen.<sup>20</sup>

## 5. Megatrend: Demografischer Wandel der Erwerbsbevölkerung

Einen weiteren gesellschaftlichen Megatrend stellt der demografische Wandel der Erwerbsbevölkerung dar. Dabei ist hinlänglich bekannt, dass der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 20 und 49 Jahren bis 2050 in Deutschland je nach Zuwanderung um 30 Prozent zurückgehen, während der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 49 und 67 Jahren steigen wird. Die Struktur der Erwerbspersonen wird sich somit zukünftig fundamental ändern. Zudem wird die gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote deutlich sinken, weil ab 2010 die geburten schwächeren Jahrgänge in das Berufsleben eintreten werden und gleichzeitig die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit ab 2015 in Rente gehen. Dies macht die große Herausforderung deutlich, der sich die Gesellschaft und Wirtschaft zukünftig stellen müssen: Bei abnehmender Bevölkerungszahl wird es in 20 bis 30 Jahren wesentlich weniger Erwerbstätige geben, die Güter und Dienstleistungen erwirtschaften werden. Damit wird der Effizienzdruck auf die wirtschaftliche Leistungserstellung in den Unternehmen enorm ansteigen. Der Rückgang der Erwerbstätigenzahlen findet im Wesentlichen in den 25 Jahren zwischen 2010 und 2035 statt und beträgt etwa 15 Prozent. Dies bedeutet, dass im Jahre 2035 die Erwerbstätigen knapp 15 Prozent produktiver arbeiten müssen als im Jahr 2010, um die gleiche Menge an Konsum- und Investitionsgütern pro Kopf der Bevölkerung zu produzieren. Als enorme Herausforderung für Unternehmen, Gewerkschaften und die Akteure der qualifizierten Mit-

bestimmung gilt es, die Abnahme der Erwerbstätigkeit auf der betrieblichen Ebene zu dämpfen und vor allem das große Innovations- und Wissenspotenzial, das in älteren Arbeitnehmern steckt, wieder in den Prozess der wirtschaftlichen Leistungserstellung einzugliedern. Die Altersstruktur der Beschäftigten wird sich deutlich ändern. Die Belegschaften werden älter. Gälte das empirisch allerdings nicht haltbare Vorurteil, dass die Arbeitsproduktivität mit zunehmendem Alter absinke, würde die Altersstrukturverschiebung auch eine Verminderung der Produktivität in den Unternehmen bewirken. Die körperliche Leistungsfähigkeit wird in einem immer stärker wissensorientierten Prozess der Leistungserstellung jedoch eher unwichtiger. Die organisationsorientierten Schlüsselqualifikationen, wie die Arbeits Erfahrung, das Produktionswissen und der Umgang mit Menschen, steigen dagegen bis weit ins hohe Alter und werden in Zukunft bei der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ein wichtiger Faktor sein. Deshalb stellt die Gestaltung von alters- und altersgerechten sowie lernförderlichen Arbeitsbedingungen eine zentrale Herausforderung für die qualifizierte Mitbestimmung und für die Humanisierung der Arbeit dar.<sup>20</sup> Dabei kommt es darauf an, dass die Mitbestimmungsakteure in Betrieb und Gewerkschaften nicht nur die alterskritischen Gruppen in den Fokus nehmen, sondern vielmehr eine übergreifende Arbeitspolitik entwickeln, die insgesamt auf eine altersgerechte und lernförderliche Gestaltung über das gesamte Arbeitsleben hinweg zielt, durch:

- Arbeitsplatzergonomie,
- vorausschauende Laufbahngestaltung,
- altersgerechte und altersgerechte Arbeitszeitgestaltung,
- Nutzung der Innovationsfähigkeit älterer Arbeitnehmer,
- Sicherstellung des Wissens älterer Arbeitnehmer bei deren Ausscheiden,
- Aus- und Weiterbildung sowie
- Gesundheitsprävention und Gesundheitsförderung.

<sup>20</sup> Siehe: Handbuch Gute Arbeit (2007)

### III. Tendenzen in der Tarifpolitik: Differenzierung der Beschäftigungsbedingungen und betriebsnahe Regelungen

Auf der Grundlage eines – in den letzten zwei Jahren – vornehmlich von der Exportwirtschaft getragenen konjunkturellen Aufschwungs konnte die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland im Frühjahr 2008 weiter auf 3,617 Millionen gesenkt werden – im Vergleich zum Vorjahr waren es rund 630.000 (14,8 Prozent) weniger. Die Arbeitslosenquote ist auf 8,6 Prozent zurückgegangen, im Februar 2007 hatte sie noch bei 10,2 Prozent gelegen. Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen korrespondiert mit dem Anstieg der Erwerbstätigenzahlen. In Deutschland waren im Frühjahr 2008 ca. 40 Millionen Menschen in einem Beschäftigungsverhältnis, wobei allerdings die Niedriglohnbeschäftigung um 10 Prozent stark angewachsen ist. Die Vollzeitbeschäftigung liegt immer noch unter dem Niveau der ersten fünf Jahre dieses Jahrzehnts. Die günstigeren wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen schaffen nun gute Voraussetzungen, so dass es in der laufenden Tarifrunde 2008 erstmals nach Jahren der Lohnzurückhaltung bereits zu Reallohnsteigerungen für die Arbeitnehmer in Deutschland kam: Die nach Tarif bezahlten Arbeiter und Angestellten verdienen seit Beginn dieses Jahres 3,3 Prozent mehr als noch ein Jahr zuvor. Das sei – laut Statistischem Bundesamt – der höchste Anstieg für die Angestellten seit April 1996 und für die Arbeiter seit Juli 1996 gewesen. Damit scheinen die langen Jahre der Lohnzurückhaltung zunächst beendet.

Nach vielen Jahren einer negativen Lohn-drift wurde zu Beginn des Jahres 2008 zuerst in der exportstarken Eisen- und Stahlindustrie für die 85.000 Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen ein wichtiger Tarifabschluss über die Preissteigerungsrate durchge-

setzt. Die Einkommen steigen ab März 2008 um 5,2 Prozent, während die Inflationsrate mit durchschnittlich 2,3 Prozent auf hohem Niveau verharrt. Dies ist der beste Tarifabschluss in der Eisen- und Stahlindustrie seit 16 Jahren und stellt zu Beginn des Jahres 2008 eine wichtige Orientierungsmarke für andere exportorientierte Industriezweige der Bundesrepublik dar, von denen insbesondere die Chemische Industrie noch im Jahr 2008 in Tarifverhandlungen eingetreten ist und im April einen überaus innovativen Tarifvertrag abgeschlossen hat. Nach nur zweitägigen Verhandlungen haben IG BCE und Chemie-Arbeitgeber den Tarifabschluss 2008 für die 550.000 Beschäftigten unter Dach und Fach gebracht. 2008 werden die Entgelte um 4,4 Prozent erhöht, zudem gibt es eine Einmalzahlung von 0,5 Prozent. 2009 steigen die Entgelte um weitere 3,3 Prozent. Der Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“ eröffnet neue Spielräume für den flexiblen Übergang in die Rente. Ein Kernpunkt ist eine Regelung zur Altersteilzeit. Zugleich verbreitert der Vertrag die Möglichkeiten, Arbeit alterns- und altersgerecht zu organisieren.

Berücksichtigt man jedoch die eher vom Binnenmarkt abhängigen Branchen, die verschiedenen Dienstleistungssektoren, den Einzelhandel und den Öffentlichen Dienst, ist im laufenden Jahr weiterhin von einer gespaltenen Tarifentwicklung auszugehen.<sup>22</sup> Nach jahrelangen Reallohnverlusten im Öffentlichen Dienst sind für die Beschäftigten in Bund und Kommunen die Tarifverhandlungen im März 2008 zunächst gescheitert. Dennoch konnte die Gewerkschaft ver.di nach einem Einlenken der Arbeitgeber vor der eigentlichen Streik-Urabstimmung eine Entgelterhöhung von über fünf Prozent durchsetzen.

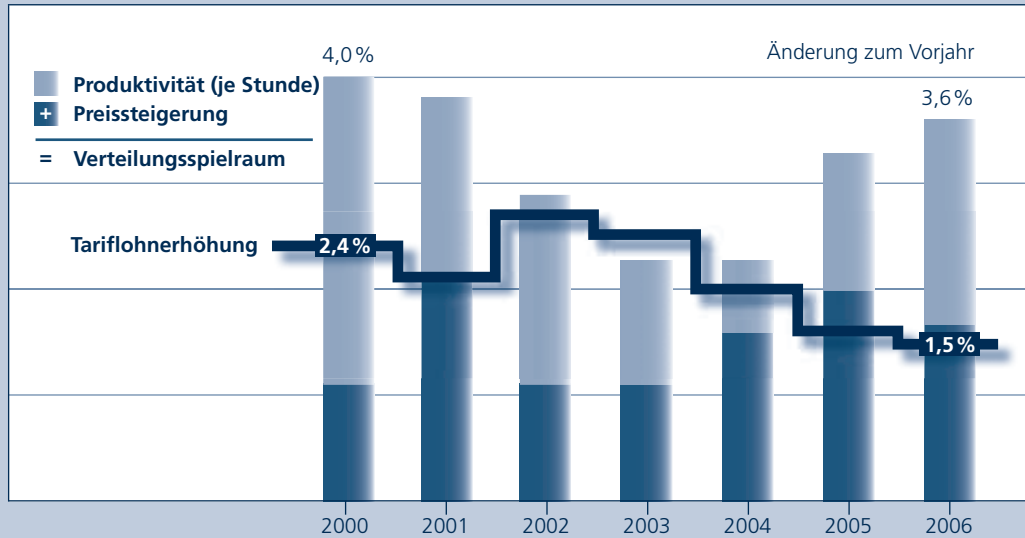
22 Siehe Bispink (2008)



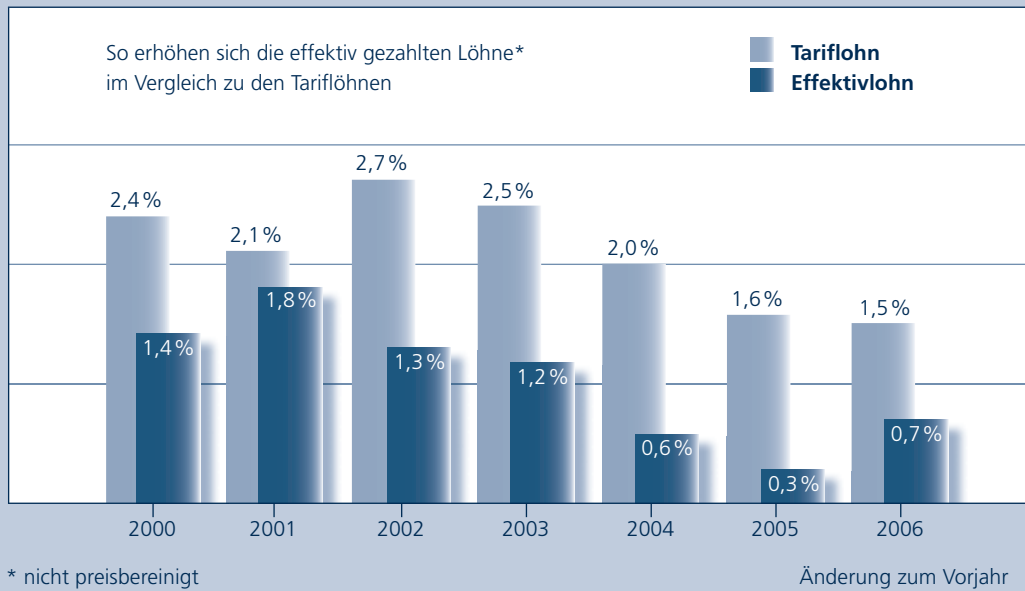
Abbildung 7:

**Jahre der Lohnzurückhaltung**

**Tarifabschlüsse: Beschäftigte zuletzt ohne Beteiligung am Produktivitätsgewinn**



**Negative Lohndrift: Tariferhöhungen sagen nur die halbe Wahrheit**



Quellen: Statistisches Bundesamt, WSI-Tarifarchiv 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung  
 Böckler-Impuls 3/2007

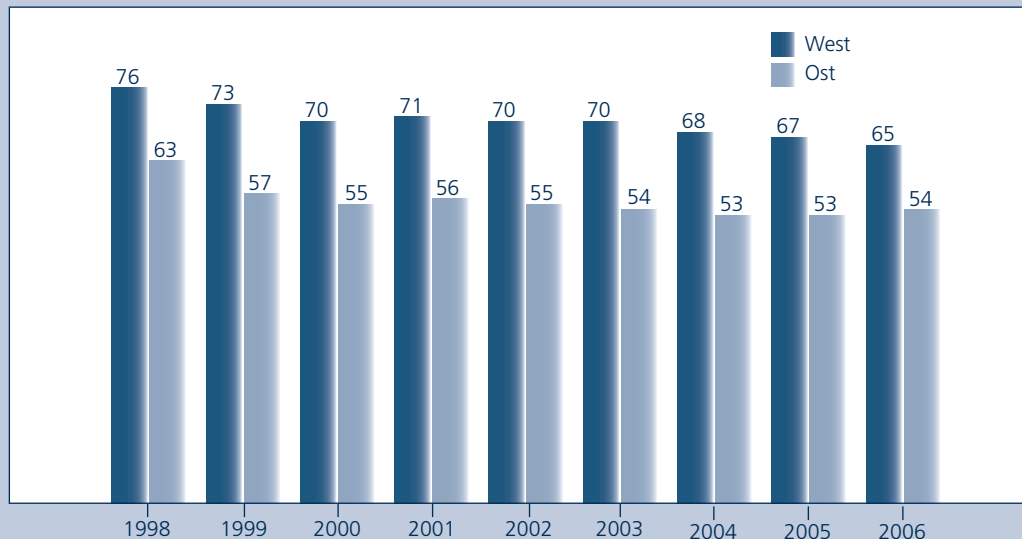
Dennoch ist eine Häufung von Arbeitskämpfen für das laufende Jahr – wie im Bereich Postdienstleistungen – nicht auszuschließen. Diese ersten Anzeichen einer tarifpolitischen Offensive der Gewerkschaften dürfen jedoch nicht über die eingangs beschriebene, durchgängige Tendenz der tarifpolitischen Flexibilisierung und Differenzierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen hinwegtäuschen. Strukturendendes Beispiel für diese anhaltende Tendenz war im Jahr 2007 zweifellos der lange Arbeitskampf um die Auslagerung von 50.000 Beschäftigten der Deutschen Telekom AG in den neu gegründeten Bereich T-Service. Nach harten Auseinandersetzungen konnte ver.di erreichen, dass für die abgespaltenen Belegschaftsteile die Tarifvergütungen um nur 6,5 Prozent stufenweise abgesenkt werden, nachdem das Unternehmen 12 Prozent gefordert hatte. Gleichzeitig wurde jedoch die Arbeitszeit von 34 auf 38 Stunden/Woche um annähernd 12 Prozent erhöht. Für die verbleibende Kernbelegschaft der Deutschen Telekom wurden parallel die Vergütungstarifverträge, die Ende Juli 2007 ausgelaufen wären, bis Ende 2008 verlängert. Die deutlichen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen bei der Randbelegschaft setzten damit auch die Beschäftigungsbedingungen der Kernbelegschaft unter Anpassungsdruck. Dies deutet auf ein Instrument der marktlichen Steuerung hin, das insbesondere aus anderen Wirtschaftszweigen wie der Automobilindustrie seit den 1990er Jahren im Zuge ihrer Outsourcing-Strategien (Reduzierung der Fertigungstiefe) bekannt ist, für das ehemalige Staatsunternehmen jedoch einen neuen arbeitspolitischen Kurs beinhaltet. Die zügige Differenzierung von Beschäftigungsbedingungen ist schließlich auch das Ergebnis der langen Tarifauseinandersetzung bei einem weiteren ehemaligen Staatsunternehmen, der Deutschen Bundesbahn. Dieser Konflikt begann im Juli 2007 und endete schließlich mit der Anerkennung der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) als eigenständige Tarifvertragspartei im März 2008. Die GDL lehnte den von den anderen Bahngewerkschaften Transnet und GDBA

im Juli 2007 ausgehandelten Tarifvertrag ab und kämpfte schließlich erfolgreich um einen unabhängigen Tarifvertrag für das Fahrpersonal und für eine signifikante Besserstellung der Berufsgruppe der Lokführer gegenüber den anderen Bahnbeschäftigten. Mit diesem jüngsten Tarifabschluss differenziert sich das Unternehmen Deutsche Bahn als Sozialverband nach Beschäftigtengruppen weiter aus, die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Gruppen werden zukünftig eine hohe organisationspolitische Herausforderung sowohl für die Arbeit der betrieblichen Interessenvertreter als auch für die beteiligten Gewerkschaften darstellen. Die Betriebsräte und die Gewerkschaften haben sich diesem Differenzierungsprozess von Interessen zu stellen und ihm mit gezielten Angeboten und einer organisationspolitischen Einbindung und „Pfleger“ der tarifpolitisch strategischen Beschäftigtengruppen zu begegnen.<sup>23</sup> Denn jedes weitere Ausscheren von anderen Berufsgruppen würde das Industrieverbandsprinzip der Branchengewerkschaften schwächen. Der lange Bahnkonflikt untermauert schließlich auch den ungebrochenen Trend eines seit Jahren schleichenden tarifpolitischen Gestaltungsverlustes der DGB-Gewerkschaften. Von 2002 bis einschließlich 2006 haben die DGB-Gewerkschaften (Mitgliederzahl 2006: 6.585.774) bis zu 15 Prozent ihrer Mitglieder, darunter 14,4 Prozent Frauen (Anzahl weiblicher Mitglieder 2006: 2.099.643) kontinuierlich verloren. Nur vereinzelte Industriegewerkschaften – wie die IG Metall – konnten diesen Negativtrend in 2007 erstmals stoppen, jedoch auch noch keine positive Saldenentwicklung vermelden. Es lässt sich auch eine vergleichbare Entwicklung bei den Arbeitgeberverbänden beobachten, sie verlieren in den letzten Jahren massiv an Mitgliedsunternehmen. Diese äußere Erosion tarifpolitischer Gestaltungsmacht lässt sich seit dem Ende der 1990er Jahre an der Entwicklung der tarifvertraglichen Deckungsrate quer durch alle Branchen – insbesondere im Ost-West-Vergleich – nachhaltig untermauern:

---

23 Siehe: Müller-Jentsch (2008)

Abbildung 8:

**Tarifbindung 1998–2006: Beschäftigte in %**

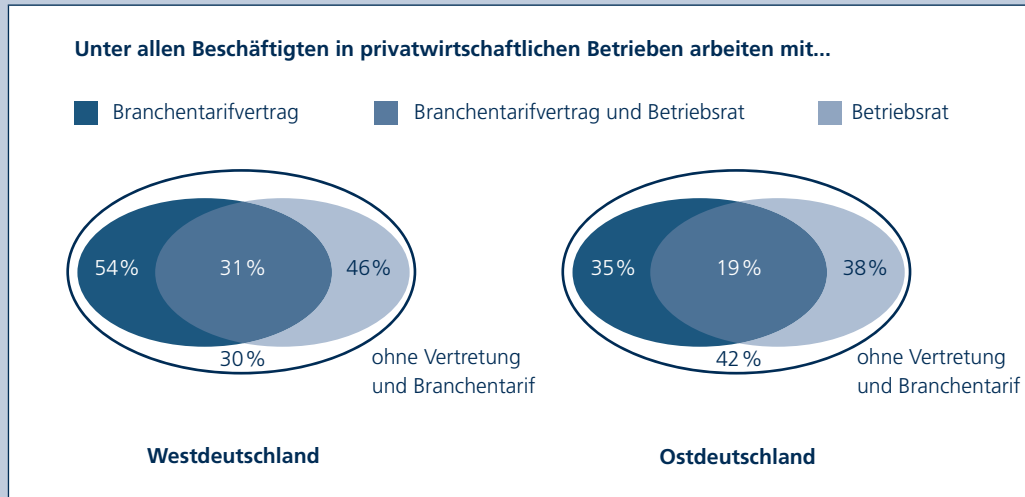
Quelle: IAB-Betriebspanel  
WSI Tarifarchiv 2007

Demnach waren auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik im Jahr 1998 die Beschäftigungsbedingungen von 76 Prozent aller Beschäftigten durch Tarifverträge (Branchen- und Firmentarifverträge) geregelt, Ende 2006 waren es nur 65 Prozent. Der Abstand zu Ostdeutschland hat sich dadurch verringert. Waren es hier 1998 noch 63 Prozent aller Beschäftigten, lag die tarifvertragliche Deckungsrate im Jahr 2006 bei 54 Prozent. Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik kann für 2007 davon ausgegangen werden, dass nur noch 54 Prozent aller Beschäftigten einem Branchentarifvertrag unterlagen, 19 Prozent der Beschäftigten arbeiteten in Unternehmen, die sich an einem Branchentarif orientieren und 9 Prozent der Beschäftigten waren durch Firmen- bzw. Haustarifverträge geschützt. 18 Prozent aller Beschäftigten unterlagen keinerlei Regulierungen.<sup>24</sup> Hinsichtlich der Betriebsgröße lassen sich sowohl in West als auch in Ost gravierende Unterschiede bei der Bindung durch einen Branchentarifvertrag herausarbeiten: Während im Jahr 2006 bei

Großunternehmen ab 500 Beschäftigten die Tarifbindung mit 79 Prozent (Westdeutschland) und 71 Prozent (Ostdeutschland) noch hoch ausgeprägt war, fiel diese bei Kleinunternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten (mit Handwerk) mit 33 Prozent (Westdeutschland) und nur 14 Prozent (Ostdeutschland) gering aus. Oder anders ausgedrückt: 67 Prozent der Beschäftigten in Kleinunternehmen in Westdeutschland und 86 Prozent in Ostdeutschland arbeiteten in einem tariflosen Zustand. Bei der überwiegenden Mehrheit der Kleinbetriebe werden die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen betrieblich oder individuell ausgehandelt. Der weiterhin bestehende Unterschied zwischen Ost und West wird auch bei der Regelungsdichte zwischen Tarifvertrag und Betriebsrat deutlich. Demnach waren im Jahr 2006 nur 31 Prozent aller westdeutschen Beschäftigten sowohl durch einen Branchentarifvertrag geschützt als auch durch einen Betriebsrat vertreten, während es in Ostdeutschland weiterhin nur 19 Prozent der Beschäftigten waren.

<sup>24</sup> Siehe: Hans-Böckler-Stiftung, Datenkarte (2007/2008)

Abbildung 9:

**Vertretung auf zwei Ebenen: Im Westen häufiger**

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 17/2007

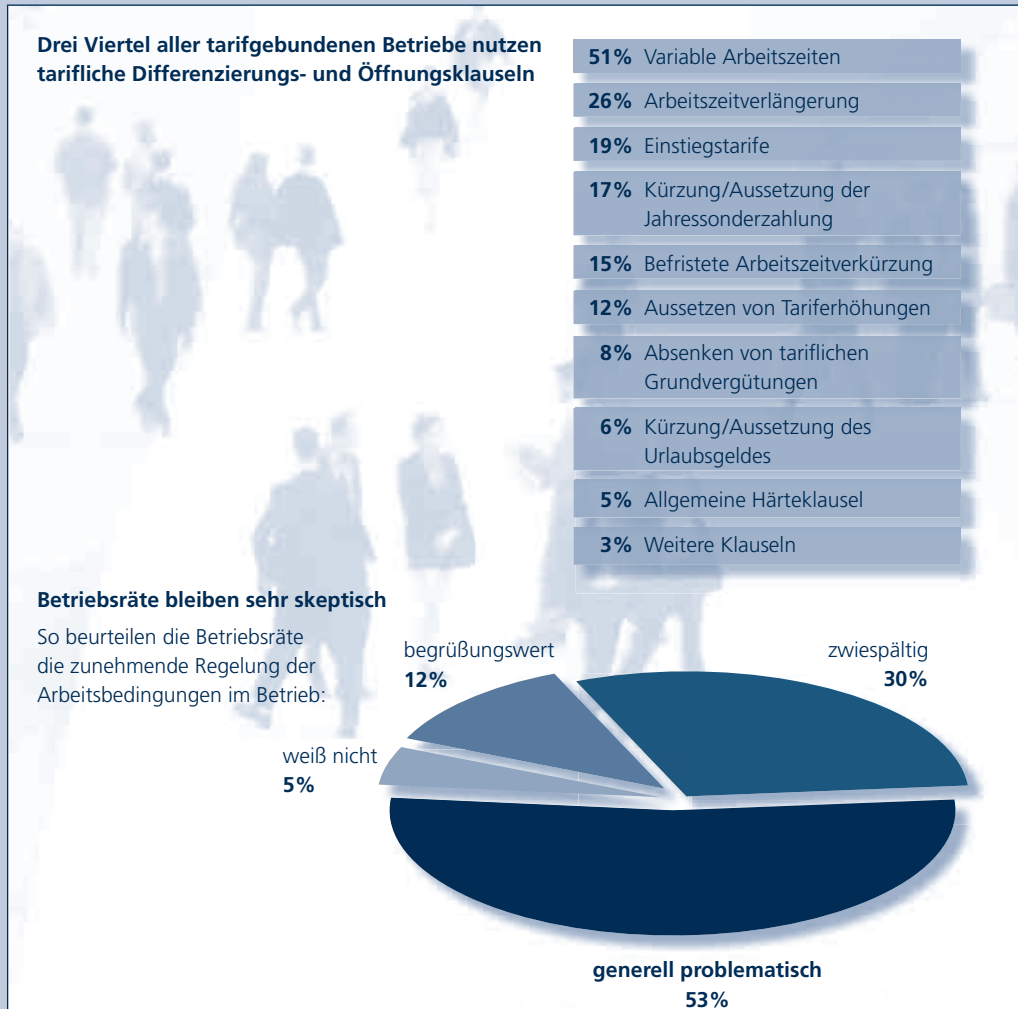
Angesichts dieser empirischen Daten über den schleichenden Verlust an ordnungspolitischer Kompetenz des Flächentarifvertrages ist es immer wieder verwunderlich, wie Interessenverbände aus Politik und Wirtschaft insbesondere vor Bundestagswahlen – letztmalig zur Jahreswende 2003/2004 bis zur Wahl 2005 – massive Eingriffe in die Tarifautonomie fordern, um schließlich betriebliche Bündnisse zum allgemeinen Standard zu machen. Um einer weiteren inneren Erosion der Tarifverträge zu begegnen, erlangte die IG Metall mit den Arbeitgebern im Jahr 2004 den so genannten „Pforzheimer Abschluss“. Dieser Abschluss ermöglicht Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie, die sich in ökonomischen Problemlagen befinden, zur Sicherung der Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit den Tarifvertrag zu öffnen und Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich durchzuführen. Ziel der Vereinbarungen ist die Stärkung der Innovationsfähigkeit und der Investitionsbedingungen für Unternehmen. Das Abkommen lässt befristete Tarifabweichungen zu (z. B. Kürzungen von Sonderzahlungen, Stundung von Ansprüchen, Erhöhung oder Absenkung der Arbeitszeit mit vollem

oder ohne vollen Lohnausgleich). In den folgenden Jahren sind mittlerweile über 300 abweichende Vereinbarungen mit den Betriebsräten zusammen mit der IG Metall verhandelt worden. Ergebnisse sind Ergänzungstarifverträge, die unter Abwägung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen befristete Einzellösungen für tarifgebundene Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie zulassen. Der „Pforzheimer Abschluss“ vom Februar 2004 in der Metall- und Elektroindustrie, der unter kontrollierten Voraussetzungen in Unternehmen Abweichungen von den Tarifstandards erlaubt, stellt bis heute für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in zahlreichen weiteren Wirtschaftsbranchen einen zentralen Bezugspunkt für entsprechende betriebliche Öffnungen dar.

Die WSI-Betriebsrätebefragung aus dem Jahr 2005 unterstrich diese allgemeine Tendenz der betrieblichen Öffnung; 75 Prozent der tarifgebundenen Unternehmen nutzten bereits tarifliche Differenzierungs- und Öffnungsklauseln. Die Regulierungsmaterien reichten vom Thema Arbeitszeit (92 Prozent aller Betriebe) bis zu allgemeinen Entgeltverhandlungen (62 Prozent aller

Abbildung 10:

**Veränderte Tariflandschaft**



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2004/2005 | © Hans-Böckler-Stiftung 2005  
Böckler-Impuls 11/2005

Betriebe), also tief in die klassischen Inhalte von Tarifverträgen, die nun auf der betrieblichen Ebene mit Betriebsräten entsprechend betrieblicher Begebenheiten ausgehandelt werden. Damit werden die Anforderungen an die Betriebsräte und an die Verhandlungspartner von der Seite des Unternehmens zunehmend komplexer. Aber nicht alle Betriebsräte sind auf Grund der gestiegenen Verantwortung zufrieden mit dieser Entwicklung: 53 Prozent stehen dieser Tendenz der Verbetrieblichung der Regulierung von Arbeits-

und Beschäftigungsbedingungen eher skeptisch gegenüber, 30 Prozent sehen die Entwicklung zwiespältig und nur 12 Prozent interpretieren den Zuwachs an Regelungskompetenz als eine Aufwertung ihrer Arbeit. Da der Bedeutungszuwachs der betrieblichen Ebene bei der Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen mit einem Mehr an Informations- und Wissensbedarf einhergeht, sollten zukünftig die Betriebsräte bei ihrer zunehmend komplexen Arbeit von den Gewerkschaften nicht allein gelassen werden. Ohne

konsequente Beratung und Schulung der Betriebsräte droht auf Dauer ein Auseinanderdriften von Betriebsrat und Gewerkschaft. Denn der Anteil von Betriebsräten mit gewerkschaftlichem Hintergrund sinkt bereits auf nunmehr 73 Prozent (2006).<sup>25</sup> Die tarifvertraglichen Öffnungen erfüllen aus gewerkschaftlicher Sicht ihre Funktion nur dann, wenn diese Regelungen zusammen mit den Betriebsräten gestaltbar bleiben. Betriebliche Lösungen ohne gewerkschaftliche Beteiligung stellen strukturell das System der bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen in Frage. Wenn Interessengruppen aus Politik und Wirtschaft angesichts dieser realen tarifpolitischen Entwicklung unablässig weitere Tariföffnungen verlangen und – wie im März 2008 bekannt wurde – gar eigene Gewerkschaften kaufen, um diese Öffnungen voranzutreiben (PIN), betreiben diese Interessengruppen bewusst einen tarifpolitischen Systemwechsel in der Bundesrepublik. Die Finanzierung der angeblichen Gewerkschaft GNBZ durch den Arbeitgeber derselben Branche stellt einen direkten Angriff auf die Tarifautonomie dar.

## 1. Historischer Umbruch der Entgeltordnung in der Metall- und Elektroindustrie

Über den klassischen Lohnkonflikt hinaus sind die Gewerkschaften tarifpolitisch mit weiteren strukturellen Problemen konfrontiert. Vor dem Hintergrund der skizzierten Durchsetzung neuer flexibler Arbeitseinsatzkonzepte und ihrer jeweils betriebsspezifischen Umsetzung haben die alten Lohn- und Gehaltsrahmentarifverträge der 1970er Jahre in der gewerblichen Wirtschaft ihre Definitionsmacht weitgehend eingebüßt. Denn die Tarifbindung ist in den letzten Jahren nicht nur stark gesunken, sondern auch dort, wo Tarifverträge weiter galten, prägten sie die betriebliche Praxis immer weniger.<sup>26</sup> Die schrittweise Entfernung tariflicher Normen von der betrieblichen Realität der neuen Arbeitskonzepte stellte insbesondere in der Metall- und Elektroindustrie in der letzten Dekade die Institution des Flächentarifvertrages generell in Frage. Dieser tarifpolitische Erosionsprozess machte ein Gegensteuern beider

Abbildung 11:

### Tarifpolitische Strukturinnovationen



<sup>25</sup> Siehe: Wassermann (2006)

<sup>26</sup> Siehe: Bahnmüller (2008)

Tarifvertragsparteien erforderlich: Die IG Metall und der Arbeitgeberverband GESAMTMETALL einigten sich nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen schließlich im Dezember 2003 auf die Einführung eines neuen Entgeltrahmenabkommens (ERA) für Arbeiter und Angestellte in der Metall- und Elektroindustrie. Mit der Umsetzung des neuen Entgeltrahmenabkommens (ERA) läuft aktuell eines der größten tarifpolitischen Reformprojekte der Nachkriegszeit.<sup>27</sup> Aktuell werden die Tarifverträge in allen Tarifbezirken bis 2010 bundesweit Betrieb für Betrieb umgesetzt. Diese Umsetzung betrifft ca. 1,8 Mio. Beschäftigte in den knapp 4.000 tarifgebundenen Unternehmen von Gesamtmetall. Es geht um 144 Mrd. Euro Lohn- und Gehaltssumme, die zur Neuverteilung anstehen, wenn die neuen, ERA-basierten Entgeltssysteme greifen.<sup>28</sup> Mit dem neuen Entgeltrahmenabkommen (ERA) haben die Tarifvertragsparteien ein Entgeltssystem geschaffen, mit dem die Arbeitstätigkeiten, Anforderungen und Kompetenzen von Beschäftigten im Grundsatz zeitgemäßer bewertet werden können. Die in den bisherigen Tarifverträgen vorgenommene strikte Trennung zwischen Arbeiter- und Angestellten-tätigkeit hat sich durch die Veränderungen in den Prozess- und Produktionsabläufen längst überholt. Mit dem ERA soll nun eine einheitliche, transparente und gerechte Einkommensermittlung und Bezahlung erreicht werden. Zentrale Ansatzpunkte des neuen Tarifvertrages sind zum einen die Berücksichtigung zeitgemäßer Arbeitsinhalte in sich verändernden, flexiblen Arbeitsorganisationen, zum anderen die Aufhebung der Trennung von Arbeitern und Angestellten durch die Zusammenfassung in einheitliche Beschäftigtengruppen, wodurch die Unterscheidung von Lohn und Gehalt obsolet wird. Die Bezeichnungen der Mitarbeitergruppen „Arbeiter“ und „Angestellte“ gibt es nicht mehr, sondern nur noch die einheitliche Bezeichnung „Beschäftigte“. Jeder Beschäftigte erhält nach dem ERA ein Entgelt. Ziel des Entgeltrahmenabkommens ist in erster Linie ein einheitliches und zeitgemäßes Entgelt-

system, welches die Trennung zwischen den Mitarbeitergruppen auflöst und ermöglicht, dass gleichwertige Anforderungen auch gleichwertig bezahlt werden. Erste empirische Ergebnisse der umfangreichen Begleitforschung in den einzelnen Tarifbezirken zeigen nun allerdings<sup>29</sup>, dass die ERA-Einführung in den Betrieben keineswegs konfliktfrei verläuft, sondern vielmehr einen Grundkonflikt um den Wert der industriellen Arbeit in modernen Industriebetrieben darstellt. An der Frage der Lohngerechtigkeit und der Verteilung des erwirtschafteten Gewinns in den Unternehmen wird der Interessengegensatz zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern und dessen Bearbeitung auf der betrieblichen Ebene durch den Betriebsrat wieder direkt erfahrbar. Lohnfragen sind und bleiben immer Machtfragen. Die Umsetzung des ERA stellt deshalb weniger einen technisch-organisatorischen als vielmehr einen arbeitspolitischen Prozess zwischen Arbeitgebern, Betriebsrat und Belegschaft dar. Der neue Tarifvertrag regelt zwar, dass die Verantwortung für die Einführung des ERA zunächst beim Arbeitgeber liegt – der Arbeitgeber verantwortet die Arbeitsplatzbeschreibungen und gruppiert neu ein, nicht der Betriebsrat – dem Betriebsrat kommt jedoch die wichtige Aufgabe zu, die sachgemäßen Eingruppierungen des Arbeitgebers qualifiziert zu überprüfen und bei nicht sachgerechter Vorgehensweise zu widersprechen. Dabei nutzen kompetente Betriebsräte ihre Rechte auf Mitbestimmung entweder nach § 99 BetrVG oder § 7 des ERA-Einführungstarifvertrages (ERA ETV, NRW) und fördern dadurch auch die offensive Beteiligung der Beschäftigten. Eine qualifizierte Mitbestimmung erfordert die Beteiligung von Betriebsrat und der Belegschaft bei der Aufgabenbeschreibung und Eingruppierung, um potenzielle Konflikte bei der Eingruppierung arbeitspolitisch zu lösen. Die Bedeutung der qualifizierten Mitbestimmung liegt auf der Hand: Zum einen stellen die Höhe und die Verteilung des Entgeltes eine ganz entscheidende Verhaltenssteuerung in Richtung gewünschter Leistungsbeiträge in den Un-

---

27 Siehe: Burkhard (2008)

28 Siehe: Bahn Müller (2008)

29 Siehe: Gemeinsame Arbeitsstelle RUB/IGM, Dialog 3/2008

ternehmen dar, zum anderen muss Entgelt auch immer als sozialer Hygienefaktor im Betrieb stimmen, denn es kann Unzufriedenheit verhindern, aber auch Unzufriedenheit steigern und Produktivität nachhaltig erhöhen oder eben deutlich mindern. Als nach außen sichtbare Wertschätzung muss Entgelt über den subjektiven Vergleich mit anderen Kollegen der Arbeitsumgebung vor allem als gerecht empfunden werden. Wenn die Gerechtigkeit von den Mitarbeitern im Zuge von ERA, den neuen Arbeitsplatzbeschreibungen, Einstufungen, Eingruppierungen und damit der Entgelthöhe angezweifelt wird, können einerseits das soziale Gefüge und damit auch die produktive Kultur von Unternehmen sehr schweren Schaden nehmen, andererseits der Organisationsgrad der Gewerkschaft weiter geschwächt werden. Im Prozess der Einführung des ERA ist von den Betriebsparteien und den Tarifpartnern zukünftig eine Vielzahl von Problemstellungen zu berücksichtigen. Sie reichen dabei von

- dem Zeitpunkt und der Art der Mitwirkung von Betriebsräten,
- der Beteiligung der Beschäftigten,
- der von allen akzeptierten Neu-Eingruppierung von Arbeitern und Angestellten,
- einer angemessenen Behandlung der unterschiedlichen Personengruppen,
- der Grenzziehung zu AT-Beschäftigten,
- den Chancen der Qualifizierung,
- der Berücksichtigung menschengerechter Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation,
- der konkreten Ausgestaltung der leistungsabhängigen Entgeltbestandteile
- bis zur Frage der Zukunft des Flächentarifvertrages.

Aktuelle empirische Ergebnisse bestätigen, dass die qualifizierte Einbindung von Betriebsräten und Beschäftigten in die ERA-Einführungsprozesse von beiden Tarifvertragsparteien befürwortet wird.<sup>30</sup> Eine bedeutsame Rolle bei der Umsetzung spielt dabei die jeweilige Unternehmenskultur. Wenn auf die Beteiligung des Betriebsrates und der Mitarbeiter verzichtet wird, entstehen in der Regel zusätzliche Kosten, da sich der Betriebs-

rat externe Sachverständige zur Unterstützung hinzuzieht. Eine mangelnde Beteiligung führt in der Regel zur Demotivierung der Beschäftigten, die sich bei dem wichtigen Thema Entgelt nicht berücksichtigt fühlen. In Unternehmen mit einem aktiven Betriebsrat und einer kooperativen Unternehmenskultur stellt die ERA-Einführung ein deutlich geringeres Konfliktpotenzial dar als in Unternehmen mit einer vorherrschenden Misstrauenskultur. Dies gilt sowohl bei der Einbindung von Betriebsrat oder Beschäftigten als auch bei der Bearbeitung und Aushandlung auftretender Konflikte. Die Betriebsräte sind diejenigen, die die Reaktionen der Beschäftigten über die Entgeltentwicklung in den Betrieben nach der ERA-Umstellung direkt registrieren. Bislang gibt es eher positive Reaktionen bei der Gruppe der Facharbeiter, negative allerdings bei kaufmännischen und technischen Angestellten, Verwaltungs- und Sekretariatsdiensten, die vor allem auch ihren Angestelltenstatus eingebüßt haben. Die Unzufriedenheit, die sich bei den gewerkschaftlich organisierten Beschäftigtengruppen breitmacht, hat sich noch nicht in einer weiteren Welle von Gewerkschaftsaustritten bemerkbar gemacht. Die Einführung von ERA stellt deshalb in den kommenden Jahren bis 2010 ohne Zweifel eine gewerkschaftliche Riesenaufgabe dar, die ohne eine qualifizierte Mitbestimmung kaum zu bewältigen ist. Sie ist deshalb auch eine große gewerkschaftliche Bildungsmaßnahme für Betriebsräte und Vertrauensleute. Denn mit ERA ist der Grundkonflikt um Lohn und Leistung, um Arbeitsinhalte und Gute Arbeit wieder zu einem zentralen Thema betriebsnaher Tarifpolitik geworden. Hier wird sich zukünftig die gewerkschaftliche Kompetenz im Betrieb zu beweisen haben. Denn wird die Gewerkschaft von den Arbeitnehmern für unbefriedigende Ergebnisse bei der ERA-Umsetzung verantwortlich gemacht, können die organisationspolitischen Folgen für die IG Metall gravierend sein.<sup>31</sup> Oder anders ausgedrückt, einen negativen Ausgang der Tarifreform mit einer hohen Anzahl von Abgruppierungen (Überschreitern) kann sich die Gewerkschaft gar nicht leisten. Des-

30 Ebd.

31 Siehe: Bahmüller (2008)



halb ist die IG Metall auf eine enge Zusammenarbeit mit den Betriebsräten und Vertrauensleuten bei der Einführung der neuen Entgeltordnung angewiesen.

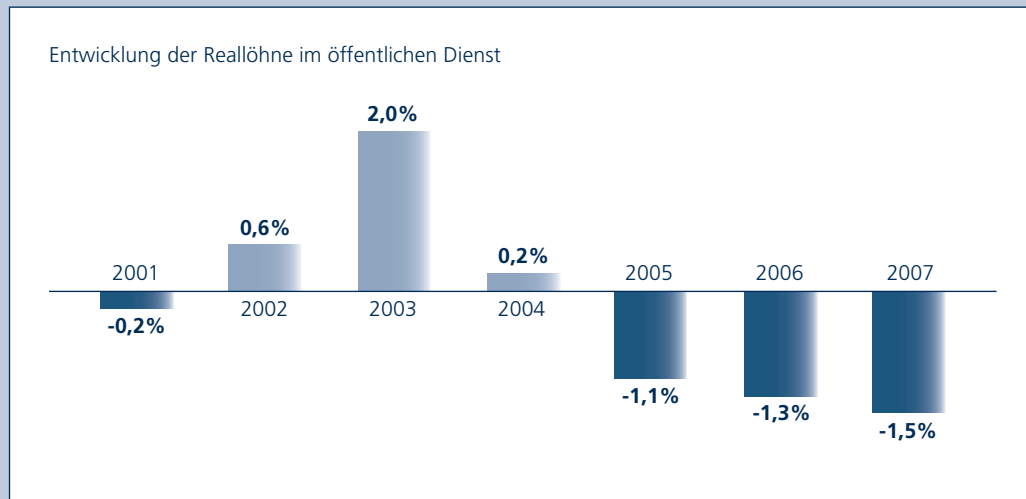
## 2. Die Jahrhundertreform: Neues Tarifrecht im Öffentlichen Dienst

Parallel zum Umbruch der Entgeltordnung in der bundesdeutschen Metall- und Elektroindustrie verläuft seit 2005 die Neugestaltung des Tarifrechts im Öffentlichen Dienst des Bundes, der Kommunen und Länder. Sie stellt von ihrer Tragweite her ein vergleichbares tarifpolitisches Reformprojekt wie in der Metall- und Elektroindustrie dar. Das neue Tarifrecht löst das seit 1961 bestehende Tarifsystem für Arbeiter und Angestellte im Öffentlichen Dienst ab. Auch hier ist es das Ziel, die Entgeltstrukturen nunmehr an die veränderten, leistungsorientierten Steuerungsformen (New Public Management) und die sich daraus ergebenden neuen Arbeitsanforderungen an die Beschäftigten in den Verwaltungen anzupassen. Nach jahrelangen Verhandlungen ist nun ein gemeinsames Tarifrecht für alle Beschäftigten entstanden. Eine einheitliche Entgelttabelle mit 15 Entgeltstufen verzichtet zukünftig auf die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten. Die Bezahlung richtet sich nicht mehr nach den traditionellen Prinzipien Lebensalter und Familienstand, sondern vielmehr nach Berufserfahrung und – das ist neuartig für den Öffentlichen Dienst – zusätzlich nach Leistung. Hinsichtlich einer neuen Entgeltordnung soll ein transparentes Eingruppierungssystem entwickelt werden, das einheitliche Kriterien für die Erfassung und Bewertung der gesamten Tätigkeit und der Leistung beinhaltet. Nachdem nun der erste Teil des Neustrukturierungsprozesses sowohl in den Kommunen und im Bund (TVöD) als auch in den Ländern (TV-L) im Jahr 2006 durch Tarifverträge – bei denen die Altbeschäftigten eine Besitzstandssicherung genießen – abgeschlossen wurde, steht vor allem der zweite Schritt der Tarifreform, nämlich die tatsächliche Ausgestaltung und die praktische Umsetzung einer neuen Entgeltordnung

auf der Ebene der Verwaltungsorganisationen noch völlig aus. Während sich nun also in der Metall- und Elektroindustrie das Grundentgelt der Beschäftigten auf der Grundlage einer Analyse der neuen Arbeitsanforderungen und entsprechenden Arbeitsplatzbeschreibungen in den Betrieben errechnet, erfolgte im Öffentlichen Dienst bis Ende 2006 eine Regelüberleitung der Beschäftigten aus dem alten Tarifsystem in die neuen Entgeltstufen noch ohne eine spezifische Analyse der neuen Arbeitsanforderungen und ohne eine Neueingruppierung (Schutzziel). Da der neue Tarifvertrag erstmals jedoch die Einführung eines Leistungsentgeltes vorsieht (§ 18 TVöD und § 18 TV-L), ergibt sich hieraus eine große Herausforderung für die Mitbestimmung durch die Personalräte. Denn die Personalräte haben gemäß den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder bei allen Personalangelegenheiten, bei Eingruppierung, Höhergruppierung, Herabgruppierung und Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit ein verbrieftes Mitbestimmungsrecht. Die Mitbestimmung ist hier deshalb von besonderer Relevanz, da bei der Umsetzung des § 18 TVöD bzw. TV-L nunmehr allein den Betriebsparteien die Aufgabe übertragen wurde, das Leistungsentgelt durch einvernehmliche Dienstvereinbarungen bzw. Betriebsvereinbarungen zu regeln und umzusetzen. Das Finanzvolumen für das Leistungsentgelt an die Beschäftigten wird dabei nicht aus eigenen Haushalten der Verwaltungen gespeist, sondern aus Mitteln, die durch die tarifliche Streichung des Urlaubsgeldes und der Absenkung der Jahressonderzahlungen, insbesondere der mittleren und höheren Angestellten, ab 2006 frei wurde sowie der Minderverdienste der neu eingestellten Mitarbeiter.

Die Personalabteilungen und die Personalräte sind seit dem 1. Januar 2007 aufgefordert, gemeinsam Kriterien für eine Leistungsbewertung der Beschäftigten zu formulieren, um möglichst zeitnah die durch die Tarifreform bedingten realen Einkommensverluste auszugleichen. Die Tarifexpertin des Öffentlichen Dienstes – Karin Tondorf – kommt auf der Grundlage der Analyse von mehr als 80 Betriebsvereinbarungen zu dem

Abbildung 12:

**Seit drei Jahren Verluste**

Quelle: WSI-Tarifarchiv 2008 | © Hans-Böckler-Stiftung 2008  
Böckler-Impuls 3/2008

Ergebnis, dass bislang nur wenige Verwaltungen Leistungsentgelt einführen konnten, weil sowohl ein Großteil der Personalräte dem Leistungsentgelt überaus kritisch gegenübersteht als auch die Arbeitgeber eher eine abwartende bis ablehnende Haltung gegenüber der Neuerung einer betriebsnahen Tarifpolitik einnehmen.<sup>32</sup> Eine wesentliche Ursache für die zögerliche betriebliche Umsetzung des Tarifvertrages liegt darin begründet, dass es sich für die Personalräte als sehr schwierig erweist, gehaltvolle Leistungskriterien und Methoden ihrer Überprüfung auszuarbeiten, wenn – ganz im Gegensatz zur Metall- und Elektroindustrie – die veränderten Arbeitsanforderungen in den öffentlichen Verwaltungen durch Arbeitsplatzanalysen noch gar nicht nachvollzogen wurden. Oder anders ausgedrückt, die Tarifparteien fordern die Arbeitgeber und die Personalräte auf, Leistungsentgelt einzuführen und dafür Kriterien sowie Methoden auf der Grundlage der veralteten Arbeitsplatzbeschreibungen und Arbeitsanforderungen aus den Tarifverträgen der 1970er

Jahre zu formulieren. Dass damit die betrieblichen Akteure überfordert sind, ist nicht verwunderlich. Es fehlt diesen Akteuren die gesicherte Kenntnis über die veränderten Arbeitsanforderungen in den Verwaltungen. Denn erst mit dem Wissen über die heutigen, normalen Arbeitsanforderungen an den einzelnen Arbeitsplätzen lassen sich verlässliche Kriterien für besondere Leistungen der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst erarbeiten. Die Personalräte dürfen von der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di bei dieser schwierigen Arbeit nicht allein gelassen werden, da das neue Tarifrecht zuallererst den betrieblichen Akteuren die Verantwortung aufbürdet, die realen Entgelteinbußen auf der betrieblichen Ebene durch die Einführung des Leistungsentgeltes zu kompensieren. Gelingt es den Personalräten in naher Zukunft nicht, die vorherrschende Enttäuschung bei den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes über die zunehmende Lohndrift gegenüber der Privatwirtschaft abzumildern, droht ein massiver Vertrauensverlust ge-

<sup>32</sup> Siehe: Tondorf (2008)

genüber ver.di und den Akteuren der betrieblichen Mitbestimmung. Diese Entwicklung kann zukünftig sowohl zur Abspaltung weiterer eigenständiger Tariforganisationen im Öffentlichen Dienst – vergleichbar mit denen bei der Luftfahrt, den Ärzten und der Bahn – führen als auch zur Herausbildung alternativer Vertretungsorgane in den Verwaltungen, wenn die mittleren und höheren Angestellten, die besonders von den Einkommenseinbußen der „Jahrhundertreform“ betroffen sind, sich von ihren Personalräten nicht mehr vertreten fühlen. Damit bleibt zukünftig die Frage nach der eigentlichen Reichweite, Regulierungskraft und der realen Umsetzung von Tarifverträgen virulent. Gerade in diesem brisanten arbeitspolitischen Kontext kann die qualifizierte Mitbestimmung durch die Personalräte eine herausragende Rolle bei der Stabilisierung der Institution Flächentarifvertrag einnehmen. Entscheidend wird sein, dass die Personalräte bei der Entwicklung und Umsetzung einer neuen Entgeltordnung, der anstehenden Arbeitsplatzbeschreibungen und Neu-Eingruppierung der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst von der Gewerkschaft nicht allein gelassen werden und ihr Mitbestimmungsrecht in Anspruch nehmen.

### 3. Einstieg in die tarifpolitische Regulierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse nahmen in den letzten Jahren in Deutschland kräftig zu. In der Gesamtwirtschaft stieg insbesondere die Zahl der Leiharbeiter im Jahr 2007 auf 730.000. Berücksichtigt man die Fluktuation beim Leiharbeitereinsatz, beziffert sich die Zahl der entliehenen Arbeitnehmer auf 900.000 in der Gesamtwirtschaft und allein auf 260.000 in der Metall- und Elektroindustrie. Während die Leiharbeit unter den Bedingungen der jahrelangen Massenarbeitslosigkeit anwuchs, ging die reguläre Beschäftigung gleichzeitig zurück. Erst mit der konjunkturellen Belebung entstanden seit 2006 wieder über 700.000 neue, reguläre Arbeitsplätze. Dieser Zuwachs war bei weitem nicht so dynamisch wie bei der Leiharbeit. Häufig wird das Normalarbeitsverhältnis durch die für Unterneh-

mer zunehmend attraktivere Leiharbeit ersetzt. Jüngste IAB-Zahlen belegen, dass dies nicht nur im Dienstleistungsbereich der Fall ist, sondern gerade in der Metall- und Elektroindustrie Leiharbeit besonders stark genutzt wird. Mitte 2007 wurden rund 215.000 Leiharbeiter eingesetzt, 40.000 mehr als im Vorjahr. Das ist ein Zuwachs von 25 Prozent in einem Jahr. Dabei verzeichneten alle Sektoren von 2006 bis 2007 kräftige Zuwachsraten. Am stärksten erhöhte sich jedoch der Einsatz von Leiharbeit in der Automobilindustrie, die nach japanischem Vorbild konsequent Stammebelegschaften reduziert und Randbelegschaften aufbaut. In einzelnen Großbetrieben (BMW Leipzig) arbeiten mittlerweile bis zu 32 Prozent Leiharbeitskräfte. Mit einem Anteil von 88 Prozent gibt es Leiharbeit in fast allen Großbetrieben, so die empirischen Ergebnisse des IAB. Leiharbeit wird schon längst nicht mehr zum flexiblen Ausgleich von Produktionsspitzen genutzt. Vielen Unternehmen geht es heute um Kostenreduktion im globalen Wettbewerb, jedoch nicht nur auf dem Rücken schlechter bezahlter Leiharbeiter. Mit der zunehmenden Leiharbeit werden vielmehr Belegschaften sozial gespalten und gegeneinander in Konkurrenz um Stammarbeitsplätze gesetzt. Die Spaltung von Belegschaften bedeutet sowohl für den Betriebsrat als auch für die Gewerkschaft seit vielen Jahren eine strukturelle Schwächung ihrer Verhandlungsposition. Obwohl das Problem seit annähernd 20 Jahren bekannt ist, beginnen Gewerkschaften – wie die IG Metall – erst in jüngster Zeit mit gezielten Leiharbeitskampagnen. Ziel ist es, die Leiharbeitsbedingungen zu verbessern und die Leiharbeitnehmer in Gewerkschaften zu organisieren. Dies gelingt zunehmend in den Branchen, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad traditionell sehr hoch ist, wie in der Eisen- und Stahlindustrie. Dort wurde im Februar 2008 für die IG Metall zusammen mit dem Betriebsrat tarifpolitisches Neuland beschritten: In den Hüttenwerken Krupp Mannesmann (HKM), Duisburg, gelten nun seit Februar 2008 für die Leiharbeitnehmer dieselben Arbeitsbedingungen wie für die Stammebelegschaft. Sie besitzen Anspruch auf Urlaubsgeld, Prämien und Zulagen. Die derzeit rund 200 Leiharbeiter im HKM in Duisburg

sind den 3.300 Festangestellten jetzt in allen tariflichen Ansprüchen völlig gleich gestellt. Darauf haben sich die IG Metall und der Betriebsrat mit der Arbeitgeberseite per Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung verständigt. Seit Anfang 2008 erhalten damit auch die Leiharbeiter, so wie die Stammbeschäftigten, alle Ansprüche aus dem Manteltarifvertrag der Eisen- und Stahlindustrie. Sogar im Urlaub gibt es die in der Stahlindustrie übliche Durchschnittsbezahlung. Jahressonderzahlungen, alle Prämien und Schichtzulagen bekommen Leiharbeitnehmer in vollem Umfang. Die Leiharbeiter haben jetzt auch Anspruch auf bezahlte Teilnahme an Betriebsversammlungen und ein Recht auf Qualifizierung. Bis Ende 2009 sollen zudem 100 Leiharbeiter in reguläre Beschäftigung übernommen werden. Damit ist es der Gewerkschaft gelungen, den Grundsatz „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“ in einem Betrieb der Stahlindustrie in vollem Umfang durchzusetzen. Auf Grund des besonderen Organisationsgrades und der qualifizierten Mitbestimmung im Aufsichtsrat kann die Stahlbranche zukünftig zum Vorreiter für den Einsatz von Leiharbeitern zu regulären Bedingungen werden; dieser Abschluss stellt einen tarifpolitischen Meilenstein für die gesamte Branche der Metall- und Elektroindustrie dar, mit Strahlkraft auf andere Wirtschaftssektoren.

#### 4. Qualitative Tarifpolitik bei Qualifizierung und Weiterbildung

Die neuen Arbeitseinsatzkonzepte und die daraufhin neu entwickelten und abgeschlossenen Rahmenabkommen im Öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie haben zur Folge, dass Qualifizierung und Weiterbildung eine zunehmende Bedeutung im Hinblick auf die Erhaltung sowohl der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen als auch des Einkommensniveaus von Arbeitnehmern erfahren. Unter den veränderten Arbeitseinsatzkonzepten entwickeln sich Weiterbildung und Qualifizierung zu Schlüsselbereichen für den qualitativen Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung durch den Betriebsrat und die Beschäftigten. So sind bereits seit den 1990er

Jahren Weiterbildungstarifverträge mit unterschiedlicher Reichweite (z. B. Branchen, Regionen), insbesondere auf Veranlassung gewerkschaftlicher Initiativen zur Ermöglichung qualitativer Tarifpolitik, zustande gekommen. Herausragende Beispiele sind in den letzten Jahren der für die Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg abgeschlossene Tarifvertrag zur Qualifizierung (2001) und der Tarifvertrag zur Qualifizierung in der NRW-Metall- und Elektroindustrie (2006). Der in Baden-Württemberg abgeschlossene Tarifvertrag zur Qualifizierung räumt den Beschäftigten ein Recht auf jährliche Qualifizierungsgespräche ein, aus denen sich dann gezielte Weiterbildungsmaßnahmen ableiten. Die Gewerkschaft verknüpft damit die Erwartung, dass die Umsetzung des Qualifizierungstarifvertrages in vielen Betrieben die Frage aufwirft, wie sich die Arbeitsbedingungen und der Arbeitseinsatz lernförderlich gestalten lassen. Der Tarifvertrag reagiert auf diese Weise nicht nur auf neue Anforderungen in der Arbeitswelt, sondern stellt auch einen Hebel zur aktiven Gestaltung der Arbeitsorganisation in Richtung Guter Arbeit dar. Die von den Tarifparteien in Baden-Württemberg initiierte Begleitforschung zur Umsetzung des Tarifvertrages konnte dabei aufzeigen, dass sich mit diesem Instrument die Weiterbildungspraxis in vielen Bereichen deutlich verbessert hat. In den Betrieben im Geltungsbereich des Qualifizierungstarifvertrages lassen sich bessere Werte als in der Gesamtwirtschaft ausmachen. So sind beispielsweise die finanziellen Aufwendungen für betriebliche Weiterbildung nach Einschätzung von 67 Prozent der Manager und 48 Prozent der Betriebsräte deutlich gestiegen. In fast allen Betrieben wird der Weiterbildungsbedarf erhoben. In 88 Prozent der Betriebe nach Angaben der Manager bzw. in 71 Prozent der Betriebe nach Angaben der Betriebsräte werden zu diesem Zweck Qualifizierungsgespräche geführt. In nahezu 50 Prozent der Betriebe wurden Betriebsvereinbarungen zur Ausgestaltung und Umsetzung abgeschlossen. Der Betriebsrat hat durch den Qualifizierungstarifvertrag seinen Aufgabenbereich deutlich erweitert. Er hat sich dafür einzusetzen, dass der Tarifvertrag im Betrieb in der Praxis gelebt wird. Das heißt, er muss bei Ge-

schäftsleitung und Beschäftigten für seine Möglichkeiten werben, und zwar dafür, dass möglichst viele Beschäftigte von seinen Instrumenten Gebrauch machen. Schließlich hat er darauf zu achten, dass Qualifizierung – insbesondere bei der Laufbahngestaltung und Einkommenssicherung – nicht folgenlos bleibt.<sup>33</sup>

In NRW wurde im TVQ der Metall- und Elektroindustrie erst 2006 ein mittelbares Recht auf Qualifizierung eingeführt. Hier liegen noch keine umfassenden empirischen Ergebnisse über dessen Umsetzung vor.<sup>34</sup> Die Gewerkschaften wollen mit diesem Tarifvertrag dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit und damit die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder sicherer zu machen. Damit soll die Frage von Innovation und Qualifizierung nicht allein den Unternehmen überlassen werden. Der TVQ versteht sich als ein „prozessualer Tarifvertrag“, mit dem im Betrieb Innovationsprozesse in Gang gesetzt werden sollen. Durch eine jährliche Feststellung und Beratung des Innovations- und Qualifizierungsbedarfs sollen der Betriebsrat und die Geschäftsführung Qualifizierungsgespräche zwischen dem Arbeitgeber und den Beschäftigten vereinbaren. Allerdings kam es bei der Umsetzung des Tarifvertrages in NRW zu Beginn zu Verzögerungen bei der betrieblichen Umsetzung. Ursachen hierfür liegen in mangelnden zeitlichen Ressourcen der Betriebsräte, in Informationsdefiziten und in generellen Akzeptanz- und Umsetzungsproblemen innerhalb der Unternehmen. Schließlich lässt sich der tarifvertragliche Anspruch auf Qualifizierung nur realisieren, wenn ein Betriebsrat im Unternehmen existiert, der entsprechende Betriebsvereinbarungen mit der Unternehmensleitung über die gemeinsame Erhebung des Qualifizierungsbedarfes und dessen Behebung abschließen kann. Das heißt, der Tarifvertrag lebt nur, wenn auf der betrieblichen Ebene Vereinbarungen zu seiner praktischen Umsetzung eingeleitet wurden. Damit wurde die betriebliche Mitbestimmung durch eine betriebsnahe Tarifpolitik qualitativ sehr stark ausgebaut:

- mehr Rechte und Verbindlichkeiten für Betriebsräte und Beschäftigte,
- Qualifizierung wird zum Thema im Betrieb,
- wichtiges neues Handlungsfeld für die Gewerkschaft/Vertrauensleute im Betrieb,
- mehr Chancen für Qualifizierung im Tarifbereich,
- Tarifvertrag Qualifizierung unterstützt die Initiierung betrieblicher Innovationsprozesse unter der Perspektive humaner, besserer Arbeitsbedingungen.

## 5. Tarifvertragliche Gestaltung des demografischen Wandels

Ein weiterer Meilenstein in Richtung qualitativer Tarifpolitik wurde auch durch den Tarifvertrag zur Gestaltung des demografischen Wandels in der Eisen- und Stahlindustrie vom 21. September 2006 erreicht. Dieser Tarifvertrag zielt darauf ab, die Arbeitsbedingungen altersgerecht zu gestalten, die Gesundheit der Beschäftigten zu fördern, um somit ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, Wege zum vorzeitigen und gleitenden Ausscheiden aus dem Arbeitsleben weiter zu ermöglichen und die Belegschaft zu verjüngen. Für die Unternehmen werden nun alle drei bis fünf Jahre durchzuführende Alterstrukturanalysen der Belegschaft zur Verpflichtung. Die Altersstrukturanalysen dienen als Basis für die gemeinsame Beratung von Arbeitgeber und Betriebsrat über abzuleitende Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, zum Belastungsabbau, zur Qualifizierung, zum Generationenaustausch sowie zur Arbeitszeit und zur Senkung des Durchschnittsalters. Als weiteres Instrument zur Umsetzung der Ziele des Tarifvertrags dient der „Fonds demografischer Wandel“. Dieser ist von den Betriebsparteien einvernehmlich einzurichten und wird aus Mitteln der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gespeist. Auch hier wird beispielhaft ein Katalog von Verwendungszwecken aufgelistet, der nur mit Zustim-

33 Siehe: Bahn Müller (2008)

34 Siehe: Gemeinsame Arbeitsstelle RUB/IGM, Dialog 2/2006

mung der Tarifvertragsparteien erweitert werden kann. Die Arbeitnehmeranteile des Fonds sind gegen Insolvenz zu sichern. Erfolgt nach zwölf Monaten keine Einigung, sind die Betriebsparteien dazu aufgefordert, innerhalb von weiteren sechs Monaten zu einer Einigung zu kommen. Anderenfalls werden die arbeitnehmerseitig eingebrachten Anteile wieder an die Beschäftigten ausgezahlt. Die Umsetzung des Tarifvertrags auf der betrieblichen Ebene wird durch eine paritätisch besetzte Expertenkommission von Vertretern des Managements und des Betriebsrates begleitet. Ihre Aufgabe liegt darin, Erfahrungen aus dem Umsetzungsprozess zu sammeln, zu beraten, zu berichten und Handlungsempfehlungen an das Personalmanagement auszusprechen. Mit der Einführung von paritätischen Kommissionen kam es in den letzten zwei Jahren im Regelungsbereich „demografischer Wandel der Belegschaften“ zu einem qualitativen Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung. Insgesamt ist den Tarifvertragsparteien der Eisen- und Stahlindustrie mit diesem Tarifvertrag ein wichtiger Meilenstein zur Gestaltung des demografischen Wandels in einer Branche mit besonderen schweren Arbeitsbedingungen gelungen. Damit ist erstmals eine tarifliche Grundlage geschaffen, um für älter werdende Belegschaften betriebliche Lösungswege gehen zu können. Es ist davon auszugehen, dass der Tarifvertrag aus der Stahlindustrie in den kommenden Jahren eine Strahlkraft auf andere Wirtschaftssektoren, nicht nur auf die Metall- und Elektroindustrie, entwickeln wird, um so die gesetzlichen Maßnahmen zur „Rente mit 67“ arbeitspolitisch auf ein humanes Maß zu begrenzen.

## 6. Zwischenfazit: Gewerkschaften rücken näher an die Betriebe heran<sup>35</sup>

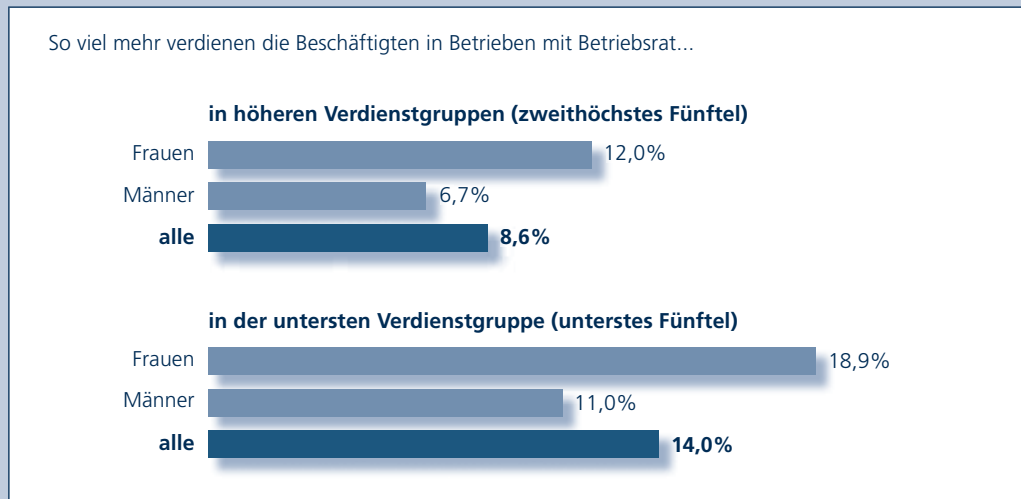
Die hier vorgestellten tiefen tarifpolitischen Umbrüche in den großen Sektoren der Metall- und Elektroindustrie sowie im Öffentlichen Dienst und die qualitativen Strukturinnovationen in

den Bereichen prekäre Beschäftigung, Qualifizierung und Gestaltung des demografischen Wandels stellen zukunftsweisende Beispiele für die Herausbildung einer betriebsnahen Tarifpolitik dar. Unterstrichen wird diese Tendenz durch den letzten Tarifabschluss in der Metall- und Elektroindustrie aus dem Jahr 2006, der Elemente der Wirksamkeit von der Fläche direkt auf die betriebliche Ebene verlagerte. So können die tariflich nach unten abgesicherten Einmalzahlungen in Höhe von 310 Euro durch freiwillige Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat auf 620 Euro verdoppelt werden, wenn dies die ökonomische Lage des Unternehmens zulässt. Wesentlich für eine Erhöhung dieser Einmalzahlung ist die Information, das Wissen des Betriebsrates im Umgang mit betriebswirtschaftlichen Kennziffern und selbstverständlich seine Verhandlungsmacht. Für das Jahr 2007 wurde vereinbart, dass die ab Juni 2008 anstehende zweite Stufe der Tarifierhöhung bis Oktober 2008 auf der Grundlage von Betriebsvereinbarungen verschoben werden kann, immer dann, wenn ökonomische Engpässe im Betrieb diesen Schritt verlangen. Diese neuen Tarifverträge stärken somit nicht nur die Regelungskompetenz des Betriebsrates, sondern erfordern gleichsam qualifizierte Betriebsräte, um diese neuen Regelungsinhalte überhaupt verhandeln zu können. Schließlich unterstreicht dieser Tarifabschluss die Notwendigkeit eines Ausbaus der qualifizierten Mitbestimmung, denn sie zahlt sich für die Beschäftigten aus.

Eine betriebsnahe Tarifpolitik fördert zudem die Zusammenarbeit und die Bindung der Betriebsräte und Belegschaften an die Gewerkschaft. Mit diesen neuen, innovativen Tarifverträgen wurde der empirischen Realität in vielen Betrieben endlich Rechnung getragen, dass Tarifvereinbarungen eben nicht mehr automatisch zur betrieblichen Realität werden, vielmehr müssen Tarifverträge immer wieder betrieblich durch handlungsstarke Betriebsräte und eine organisierte Belegschaft arbeitspolitisch durchgesetzt werden. Deshalb ist zukünftig eine enge Verzahnung

<sup>35</sup> Siehe: Huber, u.a. (2008)

Abbildung 13:

**Mitbestimmung zahlt sich aus**

Quelle: Addison, Teixeira, Zwick 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung  
Böckler-Impuls 20/2007

von Tarifpolitik und qualifizierter Mitbestimmung umso notwendiger, um die materielle Teilhabe der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Leistungserstellung der Unternehmen zu sichern. Die jüngsten tarifpolitischen Erfolge unterstreichen: Die Gewerkschaften rücken wieder näher an die Betriebe heran. Durch eine betriebsnahe Tarifpolitik konnten – wie im Fall des jüngsten Leiharbeiterabschlusses in der Eisen- und Stahlindustrie vom Februar 2008 – nicht nur die Spal-

tung der Belegschaften vermindert und bessere, gesicherte Einkommen für alle, sondern auch neue Impulse für das gewerkschaftliche Leben („Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“) in den Betrieben erreicht werden. Die Revitalisierung der Gewerkschaftsarbeit „von unten“, in den Betrieben, stellt eine entscheidende Voraussetzung dar, dass zukünftig wieder eine sozial gerechte Teilhabe der Arbeitnehmer an der Wirtschaftsleistung der Unternehmen erreicht werden kann.

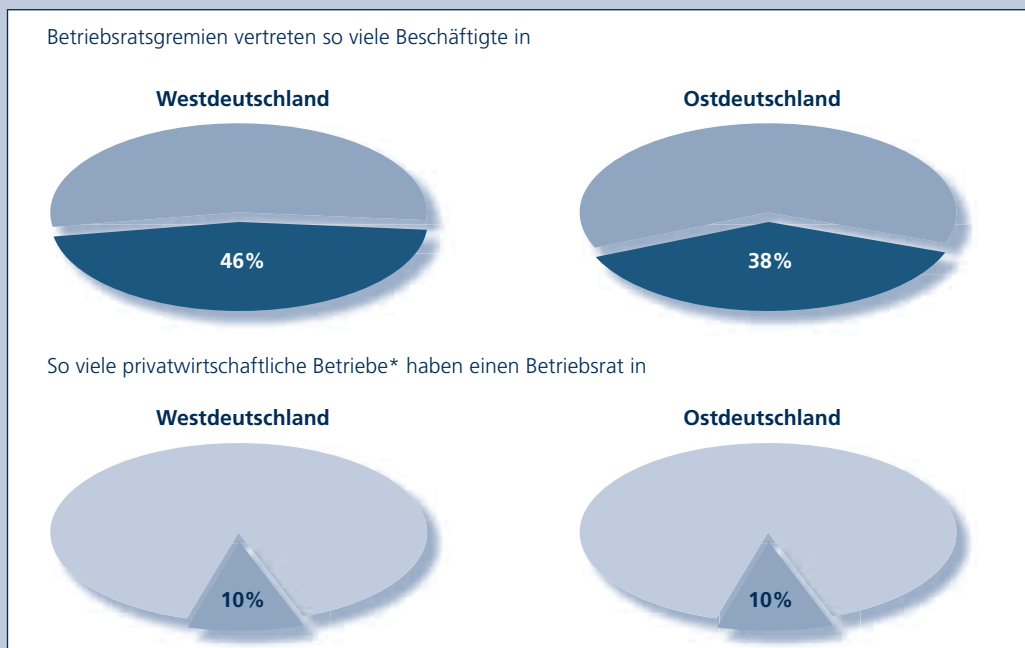
## IV. Qualifizierte Mitbestimmung: Strategische Handlungsfelder für Betriebsräte und Gewerkschaften

Im Kontext der beschriebenen Ausdifferenzierung der Beschäftigungsbedingungen und der tarifpolitischen Flexibilisierung hat die betriebliche Regulierungsebene und damit sowohl die Mitbestimmung durch Betriebsräte als auch deren Regelungskompetenz zunehmend an Bedeutung gewonnen. Wie bereits herausgearbeitet werden konnte, werden seit den 1990er Jahren zentral abgeschlossene Regelungen (Tarifverträge) durch dezentrale Regelungen (Betriebsvereinbarungen) ersetzt bzw. ergänzt und entsprechend der Lage eines Unternehmens angepasst. Diese Tendenz der Verbetrieblichung der Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen deutet auf einen grundsätzlichen Wandel der Arbeitsbezie-

hungen in der Bundesrepublik hin. Die Folgen sind: Die Regelungsinhalte werden komplexer, die Anforderungen nicht nur an die Betriebsräte, sondern auch an die Unternehmensvertreter wachsen, und schließlich steigt der Informations- und Wissensbedarf der betrieblichen Akteure, die vermehrt Elemente der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Betrieb zu verhandeln haben. Dieser kontinuierlichen Ausweitung von Kompetenz und Verantwortung der Betriebsräte steht auf der anderen Seite jedoch eine erstaunlich schwache Verbreitung der verfassten Mitbestimmung in der bundesdeutschen Wirtschaft gegenüber. Über die tatsächliche Verbreitung von Betriebsräten herrscht allerdings seit geraumer

Abbildung 14:

### Mehr als ein Drittel mit Vertretung



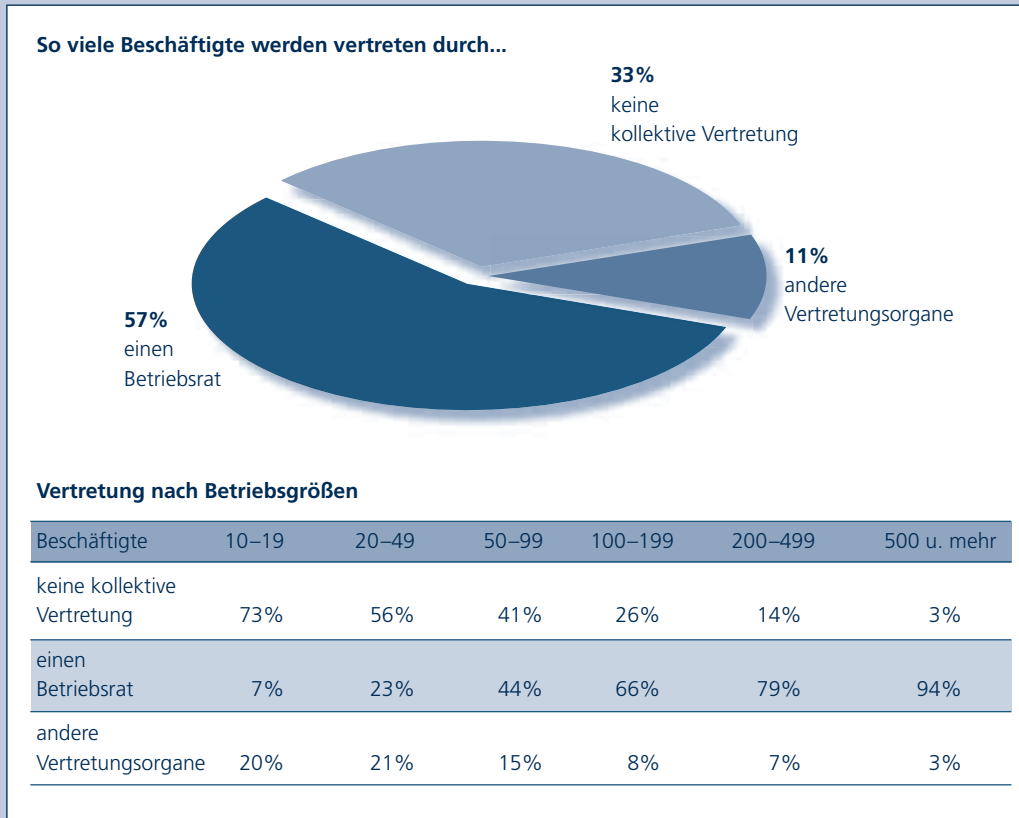
\* Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 8/2007



Abbildung 15:

**Die meisten vertritt ein Betriebsrat**



Auskünfte von 3.254 Geschäftsleitungen, Rundungsdifferenzen

Quelle: Ruhr-Universität Bochum, BISS-Befragung 2005 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 12/2007

Zeit eine intensive wissenschaftliche Debatte, die keinesfalls abgeschlossen ist. Der Verbreitungsgrad von Betriebsräten liegt nach einer Studie des Kasseler Büros für Sozialforschung bei lediglich 36.000 Betrieben, was einer sehr geringen Betriebsratsquote entspricht.<sup>36</sup> Dieses Ergebnis kann nicht wirklich überraschen, da sich die Studie auf das empirische Material des DGB konzentriert und somit in der Regel nur Betriebsräte mit gewerkschaftlicher Mitgliedschaft erfasst. Das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) errechnet dagegen auf der Grundlage des IAB-Panels 2006 eine dreifache Anzahl,

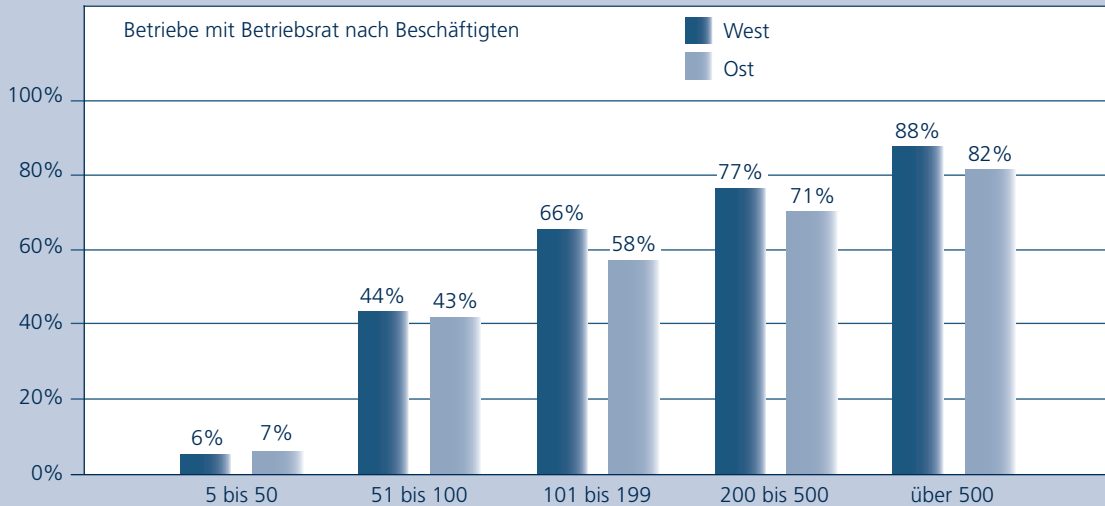
nämlich rund 110.000 Betriebsratgremien und eine Betriebsratsquote von ca. 10 Prozent in den Betrieben ab fünf Beschäftigten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland.<sup>37</sup>

Eine gerade abgeschlossene repräsentative Untersuchung des Lehrstuhls für Organisationssoziologie und Mitbestimmungsforschung der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum kommt auf der Grundlage von 3.254 Interviews mit Geschäftsführungen von Betrieben mit mindestens zehn Beschäftigten auf eine Betriebsratsquote von immerhin 22 Prozent.<sup>38</sup> Diese sehr unterschiedlichen Daten zu ei-

36 Siehe: Wassermann (2003)  
37 Siehe: Ellguth (2006)  
38 Siehe: Hauser-Ditz, u.a. (2007)

Abbildung 16:

**Große mit mehr Vertretung**

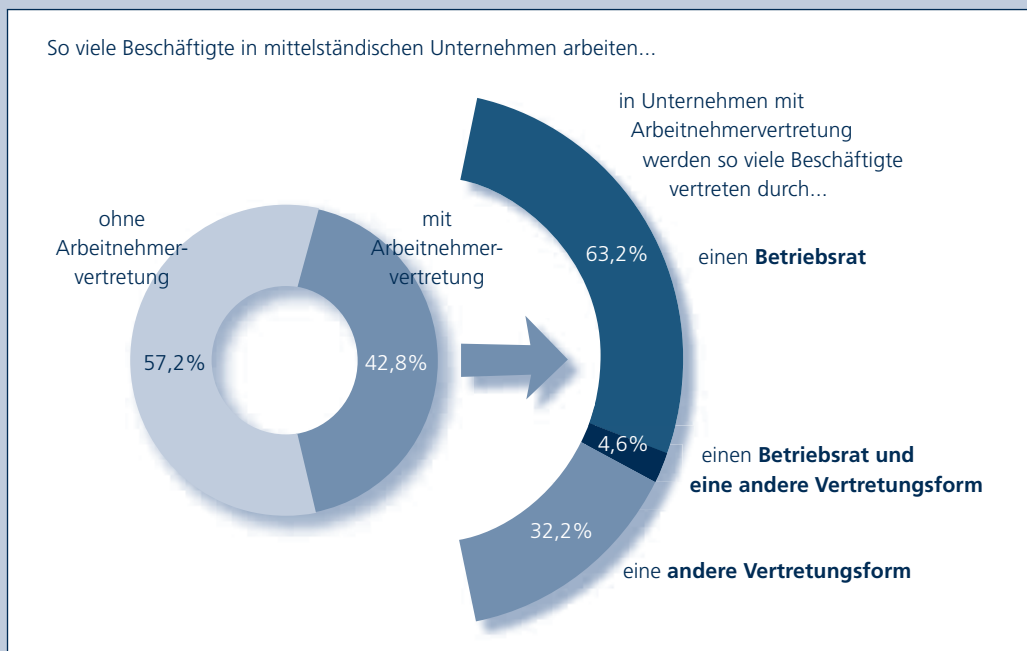


Privatwirtschaftliche Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 8/2007

Abbildung 17:

**Mittelstand: Betriebsrat als Vertretung Standard**



795 ausgewertete Antworten, gewichtet für mittelständische Unternehmen mit 20 bis 499 Beschäftigten

Quelle: Institut für Mittelstandsforschung Bonn 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 16/2007

ner vergleichsweise schwachen Verbreitung von Betriebsratsgremien in der Privatwirtschaft werden allerdings bei der Betrachtung der Gesamtzahl der Beschäftigten, die von Betriebsräten vertreten werden, relativiert: Demnach kommt das IAB über alle Betriebsgrößen hinweg auf 46 Prozent für Westdeutschland und 38 Prozent für Ostdeutschland, die Bochumer Studie kommt hier bereits auf 57 Prozent der Beschäftigten. Aber die besondere Bedeutung der betriebsrätlichen Interessenvertretung wird erst deutlich, wenn die Verteilung der Beschäftigten nach Betriebsgrößen mit berücksichtigt wird. Insbesondere die Studie der Ruhr-Universität kommt zu dem Ergebnis, dass in mittleren Betrieben mit bis 250 Beschäftigten und großen Betrieben mit mehr als 500 Mitarbeitern die Beschäftigten zu 79 bis 94 Prozent in Betriebsratsgremien vertreten sind. Dieser hohe Wert wird dadurch getrübt, dass Betriebe mit 10 bis 19 Beschäftigten nur zu sieben Prozent und Betriebe mit bis 50 Mitarbeitern nur zu 23 Prozent einen Betriebsrat vorweisen können. Dagegen überwiegen in den kleineren Betrieben alternative Vertretungsorgane, die nicht durch das Betriebsverfassungsgesetz rechtlich abgesichert sind. Diese Organe lassen sich weniger in den traditionellen Sektoren als vornehmlich in den jungen Unternehmen der New Economy, der Neuen Medien und der Internet-Industrien verorten.

Diese Ergebnisse der Bochumer Studie über die Verteilung von Betriebsräten nach Betriebsgrößenklassen werden durch die IAB-Studie in der Tendenz bei den Großunternehmen gedeckt. Signifikante Unterschiede existieren bei der Betriebsratsquote allerdings in Kleinunternehmen. Hier kommen die Nürnberger Forscher bei Betrieben mit bis 50 Beschäftigten lediglich auf sechs bzw. sieben Prozent gegenüber den 23 Prozent bei den Bochumer Forschern.

Deutliche Differenzen bei der betriebsrätlichen Deckungsrate sehen die Wissenschaftler allerdings bei den mittelständischen Betrieben. Mittlere Betriebe beschäftigen laut EU-Norm weniger als 250 Beschäftigte. Im Vergleich dazu zählen die Unternehmen des Mittelstandes in Deutschland immer noch bis zu 500 Beschäftigte.

Gehen wir weiter von der deutschen Klassifizierung aus, so weisen die Unternehmen mit bis 500 Beschäftigten gemäß der IAB-Studie eine Deckungsrate von 77 Prozent in West- und 71 Prozent in Ostdeutschland auf. Diese hohen Werte konnte allerdings die zusammen vom Institut für Mittelstandsforschung und dem Büro für Sozialforschung aktuell durchgeführte Untersuchung nicht bestätigen. Hier kommen die mittelständischen Unternehmen mit bis 500 Beschäftigten nur auf eine viel niedrigere Deckungsrate von ca. 43 Prozent. Die Mehrheit von 57 Prozent der mittelständischen Betriebe verfügt demnach über keinerlei Arbeitnehmervertretung. Die Besonderheit liegt hier allerdings darin, dass von diesen 43 Prozent Arbeitnehmervertretungen lediglich wiederum nur ca. 63 Prozent gewählte Betriebsgremien gemäß Betriebsverfassungsgesetz sind, während bereits 32 Prozent der Arbeitnehmervertretungen eine alternative Form aufweisen. Diese alternativen Gremien sind entweder von den Unternehmensleitungen einseitig eingesetzt oder fußen in der Regel auf freiwilligen Vereinbarungen, die ohne rechtliche Grundlage jederzeit von den Unternehmensleitungen wieder rückgängig gemacht werden können. Insbesondere in den kleinen und mittelständischen Neue Medien-Unternehmen müssen jedoch die alternativen Vertretungsorgane im Kontext hoch qualifizierter Wissensarbeit auch als ein Strukturelement in modernen, wissensintensiven Arbeitszusammenhängen betrachtet werden. Sie sind vor allem auch Ausdruck eines Selbstvertretungsanspruches und eines aktiven Beteiligungshandelns hoch qualifizierter Beschäftigter, wie es aus früheren Studien der gewerkschaftlichen Angestellten- und Ingenieursarbeit bereits bekannt war.<sup>39</sup>

Die vorliegenden, sehr heterogenen wissenschaftlichen Befunde zur Verbreitung von Betriebsräten in der deutschen Privatwirtschaft verweisen insgesamt auf die hohe Stabilität der betrieblichen Mitbestimmung im großbetrieblichen Kontext, in den Branchen der Energieversorgung, der Produktions- und Investitionsgüterindustrie. Die Daten unterstreichen jedoch auch die deutlich begrenzte Reichweite der Mitbestimmung

39 Siehe: Ittermann (2007)

durch Betriebsräte. Nicht in allen Betrieben und nicht in allen Branchen hat sich bislang in Deutschland die Interessenvertretung durch Betriebsräte verbreitet. Insbesondere im kleinbetrieblichen Bereich und in vielen Unternehmen des wachsenden Dienstleistungssektors (35 Prozent) sowie des Handels (31 Prozent) konnte sich die betriebliche Mitbestimmung als Kernelement der Industriellen Demokratie immer noch nicht überwiegend durchsetzen. Alternative Partizipationsformen haben zudem in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Sie konnten die Institution Betriebsrat jedoch keineswegs ersetzen. Die steigende Anzahl von alternativen Vertretungsgremien in den neuen Dienstleistungsbereichen der New Economy verweisen eher auf eine strukturelle Koexistenz von Selbstvertretung und Betriebsrat. Vor dem Hintergrund der Krise in der IT-Branche nach dem Jahr 2001 ist eine Ablösung des Zusammenfallens der Interessen von Beschäftigten und Betrieb zugunsten einer profitorientierten Sozialordnung, bei der die Artikulation von Individualinteressen zunehmend legi-

tim erscheint, zu beobachten. Die aktuellen Forschungsergebnisse konzentrieren sich dabei sehr auf die Branchensegmente New Economy, Neue Medien und Internet. Während jedoch diesen Segmenten, die aktuell ca. zwei Millionen Beschäftigte umfassen, auf Grund ihrer Zukunftsträchtigkeit große Aufmerksamkeit geschenkt wird, wird die Situation im deutschen Handwerk kaum noch thematisiert. Im Vergleich zur New Economy arbeiten in den insgesamt 94 Gewerken des Handwerks immerhin 5,4 Mio. Beschäftigte, dies sind 14 Prozent aller bundesdeutschen Erwerbstätigen, die mehrheitlich in Handwerksbetrieben mit fünf Mitarbeitern beschäftigt sind. Betriebsräte kommen nur bei ca. zwei Prozent dieser Handwerksbetriebe vor. Auf Grund der spezifischen Organisation durch Innungen herrscht hier jedoch eine sehr hohe tarifvertragliche Deckungsrate von ca. 80 Prozent vor, die durchaus mit der Deckungsrate aus den Großbetrieben vergleichbar ist. Anstelle von Betriebsräten übernehmen hier Gewerkschaften direkt – zunehmend auch christliche Gewerkschaften – Aufgaben bei

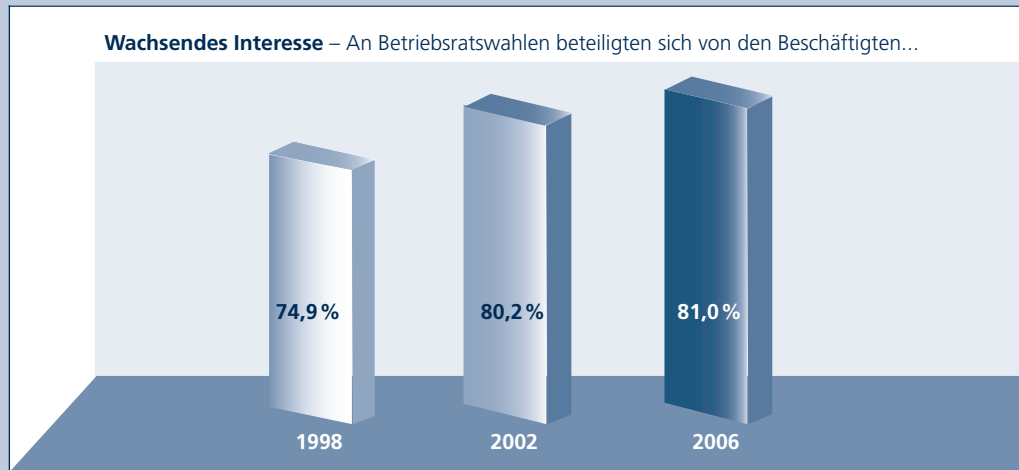
Abbildung 18:

**Kumpel und Banker gut vertreten**

\* in privatwirtschaftlichen Betrieben mit mindestens 5 Beschäftigten

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 8/2007

Abbildung 19:

**Mitbestimmung**

Quelle: Büro für Sozialforschung 2006  
Böckler-Impuls 6/2007

der Umsetzung der Tarifverträge auf der betrieblichen Ebene. Das Plädoyer lautet, das traditionelle Handwerk mit über fünf Millionen Beschäftigten bei der Diskussion um die Verbreitung der qualifizierten Mitbestimmung nicht länger als Stiefkind zu behandeln.<sup>40</sup>

Auf Grund der seit Ende der 1990er Jahre gewachsenen Regelungskompetenz der Betriebsräte und der zunehmenden Verlagerung der Regelungsinhalte von der tarifvertraglichen auf die betriebliche Ebene ist allerdings das Interesse bei den Beschäftigten an der Betriebsratsarbeit beachtlich gestiegen. Entgegen der seit Jahren anhaltenden Austrittswelle bei den Gewerkschaften ist die Beteiligung der Beschäftigten an den Betriebsratswahlen von 74,9 (1998) auf 81 Prozent (2006) um sechs Prozent-Punkte deutlich gestiegen. Dies ist – den Ergebnissen des Kasseler Büros für Sozialforschung folgend – ein wichtiger Indikator dafür, dass die Beschäftigten der Betriebsratsarbeit für die Regulierung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine wachsende Bedeutung zumessen.

Die Daten bestätigen die These, dass die Beschäftigten in den letzten Jahren sehr wohl zur Kenntnis genommen haben, dass sich die Rolle der Betriebsräte bei der Gestaltung flexibler Arbeitseinsatzkonzepte und bei den Verhandlungen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen enorm verändert hat. Die Beschäftigten reagieren mit ihrer erhöhten Bereitschaft, an Wahlen teilzunehmen, auf die weit verbreitete Tendenz, dass immer mehr Regelungsinhalte über die Tarifverträge hinaus durch Betriebsvereinbarungen konkretisiert werden und durch verhandlungsstarke Betriebsräte erst in die betriebliche Praxis umgesetzt werden müssen. Die aktuell abgeschlossene Bochumer Untersuchung kommt auf der Grundlage der repräsentativen Befragung von 1.235 Betriebsratsgremien und 146 alternativen Vertretungsorganen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass Betriebsräte signifikant häufiger rechtlich verbindliche und damit für die Beschäftigten auch verlässliche Vereinbarungen erreichen als die Vertreter alternativer Organe.

<sup>40</sup> Siehe: Artus u. a. (2006), Abel (2007)

Bei den Inhalten der Betriebsvereinbarungen steht mit 81 Prozent die Regulierung der Arbeitszeiten an erster Stelle. Wie in keinem anderen Themenfeld haben sich die Betriebsräte nach der bereits 1984 verabredeten tarifvertraglichen Öffnung der Gestaltung der Arbeitszeit auf der Grundlage ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten gemäß § 87 (1, 2) BtrVG zu regelrechten Experten der flexiblen Arbeitszeiten entwickelt, gefolgt von Personalmaßnahmen (48 Prozent), der Entgeltgestaltung (47 Prozent) und betrieblichen Sozialleistungen (44 Prozent); diese Inhalte sind für die Unternehmensleitungen ohne den Betriebsrat gemäß § 87 (1, 2) und § 99 BtrVG nicht einseitig ohne Mitbestimmung in Angriff zu nehmen. Auffällig ist jedoch, dass die Regelungsbereiche Arbeits- und Gesundheitsschutz (34 Prozent) und Weiterbildung (27 Prozent), obwohl hier mit den §§ 91 und 98 ganz entscheidende Mitbestimmungsrechte vorliegen, noch keinen herausragenden Stellenwert beim Abschluss von Betriebsvereinbarungen einnehmen. Insbesondere bei der konkreten Umsetzung der betrieblichen Projekte zur Guten Arbeit und der noch jungen Weiterbildungstarifverträge wird jedoch in naher Zukunft von einem stetigen Wachstum der Betriebsvereinbarungen gerade in diesen Regelungsbereichen auszugehen sein, da letztere Tarifverträge nur durch betriebliche Übereinkünfte wirksam werden. Dass nun Arbeitszeitflexibilisierung, Personalmaßnahmen und Entgeltgestaltung zu den herausragenden Themenbereichen der Betriebsratsarbeit gehören, ist zweifellos auch das Ergebnis kontinuierlicher Reorganisationsprojekte in den Betrieben. Denn im Gegensatz zu den 1970er und 1980er Jahren, in denen die Forscher eher noch von zyklischen und voneinander unterscheidbaren Rationalisierungswellen ausgingen, deren Folgen dann entsprechend sozial zu gestalten waren, haben wir es in den letzten zehn Jahren eher mit dauerhaften, betrieblichen Restrukturierungsmaßnahmen zu tun, mit denen Betriebsräte und Beschäftigte konfrontiert werden.

Einer WSI-Betriebsrätebefragung zur Unternehmensreorganisation aus dem Jahr 2006, bei der 2.000 Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten

befragt wurden, ist zu entnehmen, dass nur lediglich ca. sieben Prozent aller befragten Betriebe in den letzten Jahren keine Restrukturierungsprojekte durchgeführt haben. Ca. 22 Prozent aller Betriebe hatten bis zu zehn Reorganisationen zu bewältigen, also im Durchschnitt ca. eine Maßnahme pro Jahr, mit denen die Betriebsräte beschäftigt waren. Was sich auf dem Papier relativ entspannt liest – lediglich eine Reorganisationsmaßnahme im Jahr – ist in der betrieblichen Praxis mitunter ein enormer Arbeitsaufwand. Denn Restrukturierungen vollziehen sich in der Regel in Form von Projekten, mit einer grundlegenden Übereinkunft zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat über die generelle Zielsetzung des Projektes als arbeitspolitischer Kompromiss und den Aufbau eines beteiligungsorientierten Projektmanagements (Projektplan, Betriebsvereinbarungen, Pilotbereiche und entsprechende fachliche und überfachliche Weiterbildungsmaßnahmen sowohl für die am Projekt Beteiligten als auch für Beschäftigte).<sup>41</sup>

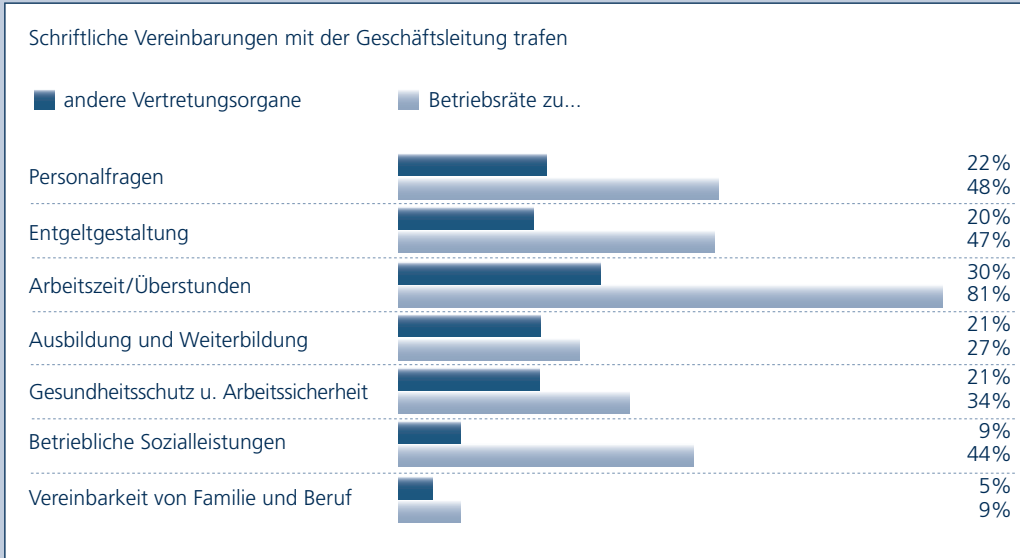
Insbesondere bei der klassischen Maßnahme der organisatorischen Flexibilisierung der 1990er Jahre – der Einführung von Gruppenarbeit und damit einhergehend dem Abbau von Hierarchiestufen – waren laut der bereits oben zitierten WSI-Befragung die Betriebsräte zu 71 Prozent bzw. 57 Prozent rechtzeitig im Vorfeld in den Prozess einbezogen, um an der Gestaltung der Arbeitsorganisation mitzuwirken (§ 87 (1), 13 BtrVG). Das kann nicht verwundern, da Gruppenarbeit nun einmal nicht gegen die Beschäftigten und vor allem nicht gegen die unterschiedlichen Hierarchiestufen (Meisterebene) eingeführt werden kann, zumal mit diesen Reorganisationsmaßnahmen auch die positiven Leistungsreserven der Mitarbeiter mobilisiert werden sollen. Hier geht es vielmehr um die Entwicklung einer innovationsförderlichen Beteiligungskultur. Dabei übernimmt der Betriebsrat gegenüber den Beschäftigten eine tragende Rolle, die in der Regel nicht von den Personalverantwortlichen aus der Unternehmensleitung ausgefüllt werden kann.

Anders als bei der Maßnahme der organisatorischen Flexibilisierung ist die Beteiligung des

41 Siehe: Wannöffel (2001)

Abbildung 20:

**Bei den Anderen bleibt Vieles vage**

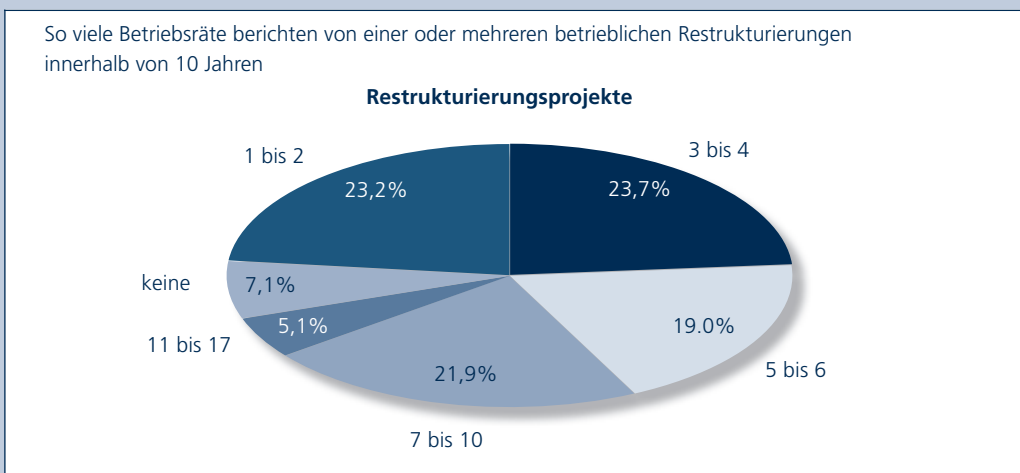


Auskünfte von 1.235 gesetzlichen Vertretungen und 146 anderen Vertretungsorganen von privatwirtschaftlichen Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten

Quelle: Ruhr-Universität Bochum, BISS-Befragung 2005 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 12/2007

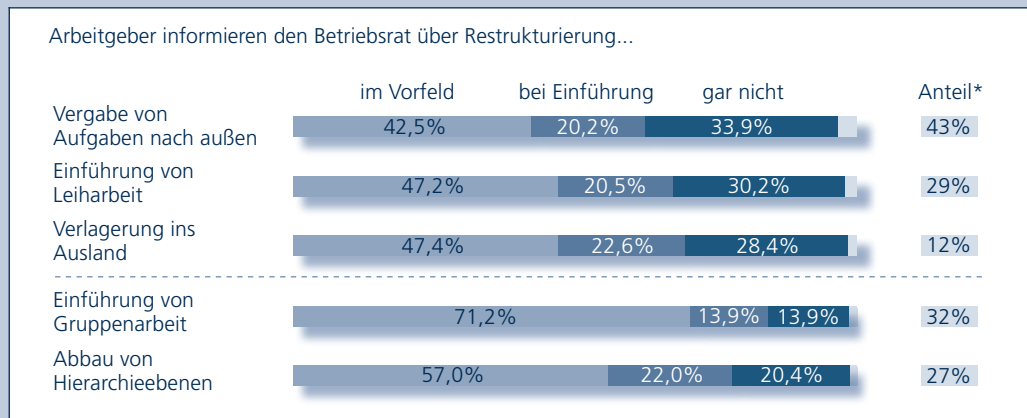
Abbildung 21:

**Mehrfacher Umbau ist die Regel**



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung zur Restrukturierung 2006, 2.000 Befragte in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten  
© Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 11/2007

Abbildung 22:

**Wichtiges erfährt der Betriebsrat oft zu spät**

\* Anteil der Betriebe, in denen in den vergangenen 10 Jahren die jeweilige Restrukturierung erfolgte; 2000 befragte Betriebsräte in privatwirtschaftlichen Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten, keine Angaben unbeziffert

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2006 | © Hans-Böckler-Stiftung 2008  
Böckler-Impuls 1/2008

Betriebrats bei der lohnpolitischen Variante weniger erwünscht. Bei Auslagerung von Aufträgen nach außen (Outsourcing) (42,5 Prozent) und Verlagerung ins Ausland (Offshoring) (47,4 Prozent) werden die Betriebsräte deutlich geringer im Vorfeld informiert, um rechtzeitig Alternativvorschläge zu entwickeln. Ursache dafür ist ohne Zweifel, dass für die wirtschaftlichen Entscheidungen nur die Unterrichtung und Beratung mit dem Betriebsrat vorgesehen ist, aber die Mitbestimmung nicht greift (§§ 111 und 112). Die mangelnde Mitbestimmung bei Outsourcing- und Offshoring-Maßnahmen – eine Ausnahme bildet in der Bundesrepublik bekanntlich nur das VW-Gesetz vom Juli 1960, das Verlagerung von Produktionsstätten der Volkswagen AG nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat erlaubt - hat zur Folge, dass mit Androhungen von Verlagerungen seitens der Unternehmensleitung konkrete Arbeitspolitik betrieben wird. Zentral ist insbesondere in den Großbetrieben der Investitions- und Verbrauchsgüterindustrie mit über 1.000 Beschäftigten (insbesondere Autoindustrie

und Zulieferer, weiße Ware) eher die Aufrechterhaltung eines Diskurses über Lohndifferenziale und eine mögliche Verlagerung in das kostengünstige Ausland, auch wenn hiesige Standorte schwarze Zahlen schreiben. Zwischen der Verlagerungsandrohung und tatsächlichen Verlagerungen liegen bei den Großbetrieben – laut der WSI-Betriebsrätebefragung – ca. 20 Prozent-Punkte, während bei kleinen Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten die Androhung eher mit Information über eine Verlagerung gleichzusetzen ist. Ziel des Verlagerungs- oder Globalisierungsdiskurses in den größeren Unternehmen ist es jedoch, durch die Mechanismen der Konkurrenz die Arbeitnehmer und ihre Vertreter zu verunsichern, um schließlich ihre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an den hiesigen Standorten in Frage zu stellen.

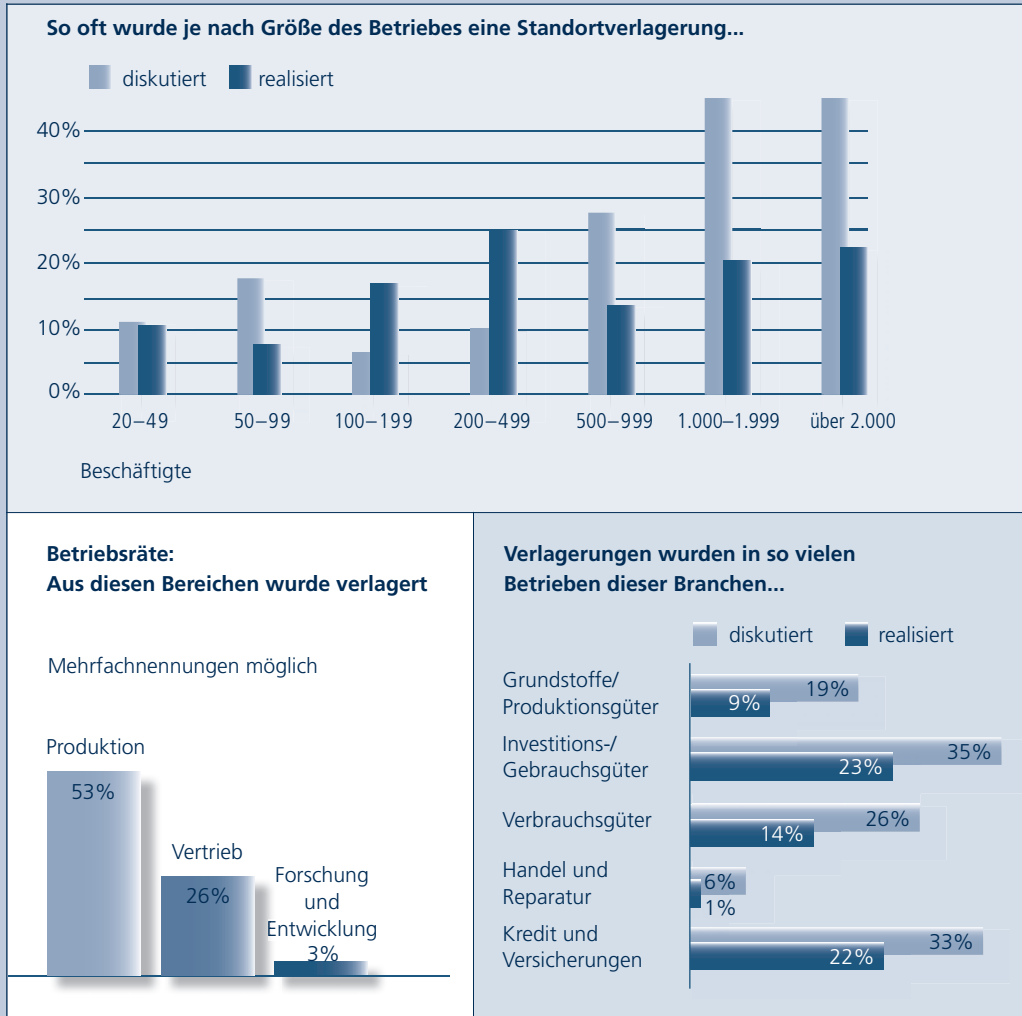
Ziele der lohnpolitischen Flexibilisierung – deren Anfänge bis in die späten 1980er Jahre zurückverfolgt werden können<sup>42</sup> – sind demnach nicht nur die strategische Dezentralisierung der Wertschöpfungskette durch Outsourcing- und

42 Siehe: Wannöfel (1989)



Abbildung 23:

**Verlagerung: Oft nur angedroht**



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2004/2005, WSI 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung 2007  
Böckler-Impuls 5/2007

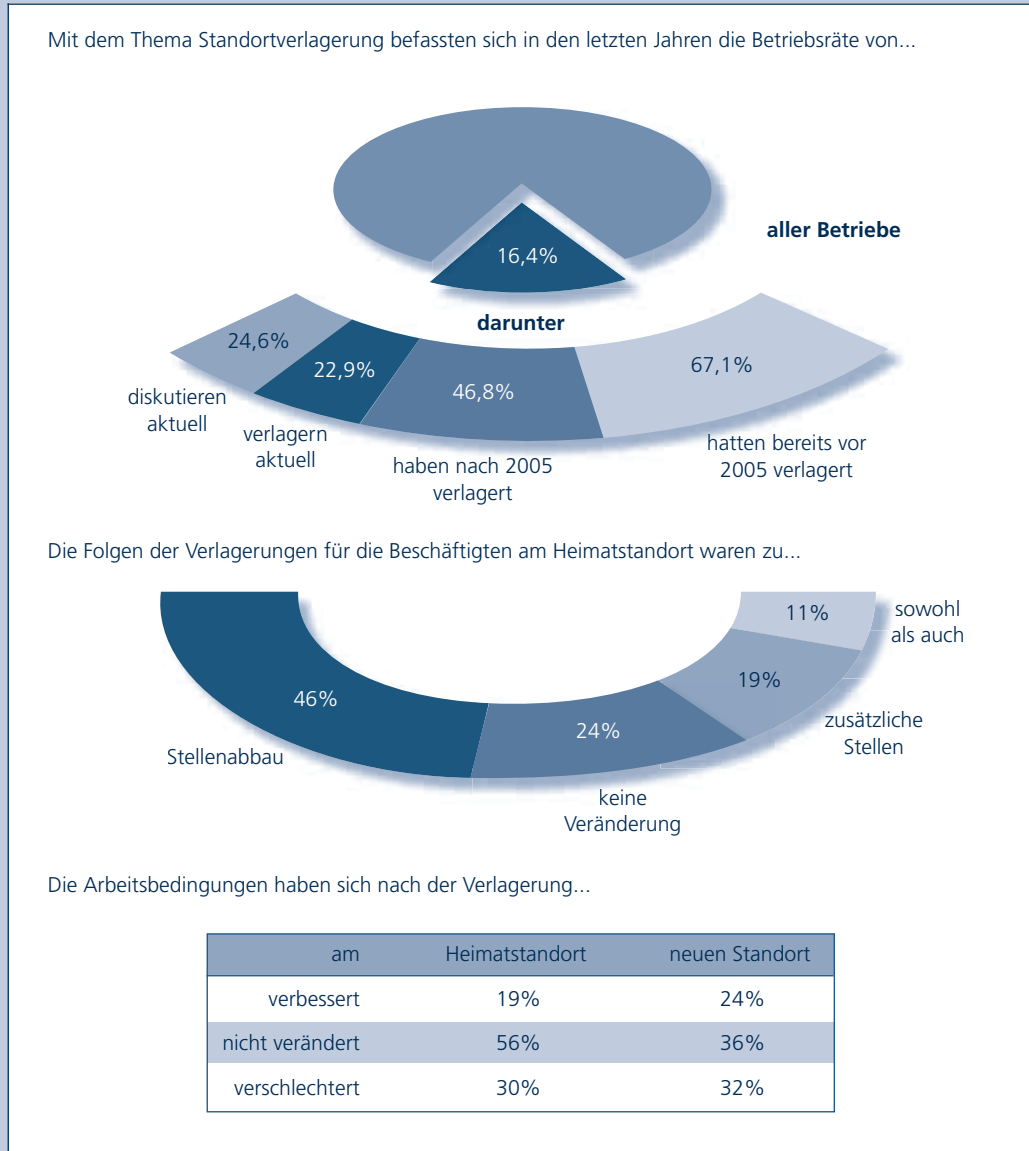
Offshore-Maßnahmen mit negativen Folgen für die direkt in diesen Produktionsbereichen beschäftigten Arbeitnehmer, sondern vielmehr die strategische Verunsicherung kompletter Stammebelegschaften, die vom Diskurs über Standortverlagerung betroffen sind.

Von den über 2.000 befragten Betriebsräten sind immerhin über 16 Prozent der Betriebsräte entweder mit der Androhung von Verlagerungen oder mit konkreten Verlagerungsmaßnahmen beschäftigt. Die konkreten Folgen für die hiesigen

Stammebelegschaften waren nicht nur zu 46 Prozent die Reduzierung der Arbeitsplätze, sondern zu 30 Prozent auch die Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen an hiesigen Standorten; bei 56 Prozent der befragten Betriebsräte sind die Arbeitsbedingungen nach Reduzierung der Belegschaft gleich geblieben, nur bei 19 Prozent der Betriebe haben sich die Bedingungen verbessert, d.h. die Arbeitsplätze sind für die übrig gebliebene Belegschaft nach Einschätzung der Betriebsräte sicherer geworden. Angesichts dieser aktu-

Abbildung 24:

**Standortverlagerung belastet Stammebelegschaft**



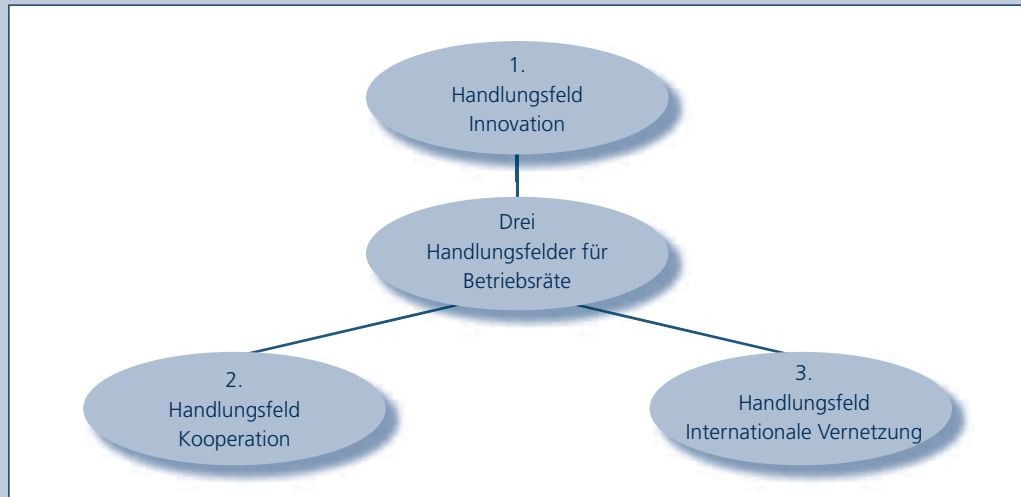
Angaben von mehr als 2.000 Betriebsräten in Betrieben ab 20 Mitarbeitern; Mehrfachnennungen möglich; Antworten „weiß nicht“ nicht ausgewiesen.

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2007 | © Hans-Böckler-Stiftung 2008  
Böckler-Impuls 2/2008

ellen Forschungsergebnisse über Verlagerungsstrategien mit großen Unterschieden bei den jeweiligen Faktorkosten, Löhnen und nationalen Standortvorteilen sehen sich die Betriebsräte und Gewerkschaften in den Industrieunternehmen zunehmend mit Anforderungen konfrontiert, die sich in erster Linie um Fragen der Beschäftigungs-

sicherung, der Einhaltung von (kollektivvertraglich vereinbarten) Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und der Entwicklung von innovativen Arbeitspolitiken drehen, um Standortentscheidungen mitzugestalten. Zu diesem in Zukunft noch stärker in den Vordergrund rückenden Problemkomplex haben der Lehrstuhl für Organisa-

Abbildung 25:

**Strategische Handlungsfelder für Betriebsräte**

tionssoziologie und Mitbestimmungsforschung und die Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität Bochum/IG Metall im Jahr 2007 Koordinations- und Handlungsfelder für Betriebsräte und Gewerkschaften entwickelt, die nun abschließend vorgestellt werden.<sup>43</sup>

Standortentscheidungen sind unternehmerische Grundentscheidungen, die wegen ihres langfristigen Einflusses auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Arbeitsplatzentwicklung in Deutschland von hoher strategischer Bedeutung sowohl für das Unternehmen als auch für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen sind, da sie in der Regel erhebliche Folgen für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen haben. Sie stellen zentrale Herausforderungen der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungsarbeit dar und werfen die Frage nach den Einflussmöglichkeiten und den Handlungsoptionen der Arbeitnehmervertreter auf. Mit den folgenden drei, sich eher ergänzenden Handlungsoptionen für Betriebsräte und Gewerkschaften soll aufgezeigt werden, dass Standortentschei-

dungen der Unternehmen einerseits große Risiken, aber andererseits auch Chancen für eine qualifizierte Betriebsratsarbeit bieten können, Geschäfts- und Arbeitsprozesse zusammen mit den Beschäftigten mitzugestalten, so dass Beschäftigung an den hiesigen Produktionsstandorten unter veränderten Marktbedingungen stabilisiert werden kann.

### 1. Handlungsfeld: Innovation

Die in den letzten Jahren gestiegenen Auseinandersetzungen über Standortverlagerungen und Restrukturierungen sowohl in den Unternehmen des produzierenden Gewerbes als auch in der modernen Dienstleistungsbranche haben die Suche nach betriebsrätlichen und gewerkschaftlichen Strategien zur Sicherung von hiesigen Produktionsstandorten und Beschäftigung forciert. Im Zentrum steht die Frage, ob und wie Betriebsräte und Gewerkschaften auf die Gestaltung der Unternehmensstrategien einwirken können. Dabei sind die Innovationsfähigkeit und die Kompe-

43 RUB/IGM – SOAPS 2007

tenzentwicklung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteure Schlüsselfaktoren des wirtschaftlichen Erfolgs eines Unternehmens und der Beschäftigungsstabilität. Die Betriebsräte stehen vornehmlich vor der Aufgabe, die realen Kosten von Entscheidungen über Restrukturierungen und den Aufbau internationaler Produktionsstandorte rechtzeitig zu erfassen, um zusammen mit den Beschäftigten im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten innovative Arbeitskonzepte im Vergleich zu möglichen Standortverlagerungen zu entwickeln. Der § 91a BtrVG schafft dabei die Grundlage dafür, dass sich das Management mit den Innovationskonzepten der Betriebsräte und Beschäftigten auseinandersetzen muss. Die IG Metall hat in diesem Kontext in den letzten drei Jahren das Aktionsprogramm „Besser statt billiger“ entwickelt und Handlungshilfen für Betriebsräte bei Standortentscheidungen erarbeitet.<sup>44</sup> Grundlage dieser Handlungshilfen stellen u. a. die empirischen Untersuchungen zur „Modernisierung der Produktion“ des Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) in Karlsruhe dar.<sup>45</sup> Das Fraunhofer Institut kommt zu dem unzweifelhaften Ergebnis, dass langfristig wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen, vor allem auch an ihren deutschen Standorten, kontinuierlich ein Beschäftigungswachstum zu verzeichnen haben. Sie positionieren sich vorrangig über innovative Technologien und Lösungen im Wettbewerb und investieren dabei überdurchschnittlich in Forschung und Entwicklung. Sie sind nicht nur bei Produkt-, sondern auch bei Prozessinnovationen führend. Bei der Entwicklung innovativer Arbeitseinsatzkonzepte errechnet das ISI Produktivitätssprünge von 15 bis 30 Prozent an bestehenden deutschen Standorten. Jedoch kommen die Forscher auch zu dem ernüchternden Ergebnis, dass diese Innovationsmöglichkeiten bei kostenorientierten Standortvergleichen in der Regel von den Geschäftsführungen nicht kalkuliert werden. Auch die Vernetzung eines Unternehmens in ein regionales Zuliefererumfeld, der Netzwerkbedarf und das

Netzwerkpotenzial am jeweiligen Standort haben einen hohen ökonomischen Wert, der nicht in Standortvergleiche einbezogen wird. Probleme beim Netzwerkaufbau im Ausland werden unterschätzt, so auch die Kosten für die Betreuung und Koordination ausländischer Produktionsstandorte. Diese werden nicht immer verursachungsgerecht zugewiesen, sind nicht selten höher als vermutet und können in der Anlaufphase durchaus 10 Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Zudem schlagen die Qualifizierungskosten mit etwa 4,5 bis 9,5 Prozent der Gesamtkosten zu Buche. So schlussfolgert das Fraunhofer Institut, dass bei den Standortentscheidungen hemdsärmelige Ansätze und kurzfristige Verwertungsinteressen überwiegen. Vor allem die deutschen Standorte werden in die Vergleichsrechnungen nicht mehr als Alternative einbezogen. Die Suche nach Alternativen ist durch interne Vorentscheidungen bereits auf bestimmte Regionen Ost- und Südosteuropas eher eingeschränkt. Produktivitätsvergleiche von Standortalternativen finden deshalb in der Regel nicht auf einer fairen Basis unter Berücksichtigung noch realisierbarer Innovationspotenziale an den bestehenden Standorten statt. Die empirischen Erfahrungen bei Standortverlagerungen ins Ausland deuten darauf hin, dass einerseits bei der Erlöswirkung von Auslandsproduktionen mit erheblichem Zeitverzug zu rechnen ist, andererseits der erwartete Erlös oftmals gar nicht erst realisiert wird. Zwischen Mitte 2004 und Mitte 2006 verlagerten 15 Prozent aller Industrieunternehmen Teile der Produktion ins Ausland. Aber nicht jeder Betrieb machte dabei gute Erfahrungen. Jedes sechste Unternehmen kehrte nach vier bis fünf Jahren nach Deutschland zurück.<sup>46</sup> Aus der Sicht der Karlsruher Forscher ist die Annahme, dass sich die positiven Wirkungen von innovativen Lösungen an bestehenden Standorten erst viel später einstellen als die Vorteile einer kostengünstigen Auslandsverlagerung, durch die Betriebsräte mittels Expertise und Alternativvorschlägen zu hinterfragen. Denn in den Unternehmen geht es niemals nur um ob-

---

44 Siehe: IGM Bezirk NRW (2007)

45 Siehe: Kinkel/Zanker (2007)

46 Siehe: ebd.

jektivierbare, streng nach Sachgesetzen zu fällende Finanzentscheidungen. Vielmehr ist der Prozess der Zielformulierung einer handlungsleitenden Unternehmensstrategie immer ein sozialer und arbeitspolitischer Prozess, in welchen gegensätzliche Interessen von Unternehmensleitung, Aktionären und Beschäftigten sowie unternehmenskulturelle Faktoren – die jeweils spezifische Mitbestimmungskultur – einfließen. Das in der Einleitung vorgestellte Beispiel einer innovativen Arbeitspolitik beim Unternehmen Auto 5000 der Volkswagen AG konnte nur unter diesen Voraussetzungen der besonderen Unternehmenskultur Volkswagens realisiert werden. Vor dem Hintergrund deutlicher Produktionskostenunterschiede innerhalb der Europäischen Union sollte die Produktion eines neuen Produktes deutlich kostengünstiger als am traditionellen Wolfsburger Standort gestaltet und die damalige durchschnittliche Umsatzrendite von vier auf acht Prozent verdoppelt werden. Als Alternative zum Fertigungsstandort Deutschland stand die Verlagerung der Produktion zum VW-Standort in Süd- und Osteuropa zur Debatte. Doch aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (VW-Gesetz vom Juli 1960), die eine Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat für Produktionsverlagerungen erfordern, wurde zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen (Management, Betriebsrat, Land Niedersachsen, IG Metall) ein Fertigungskonzept entwickelt, welches die unterschiedlichen Ziele der verschiedenen Interessengruppen berücksichtigt (Innovative Arbeitspolitik):

- Unternehmen: drastische Senkung der Fertigungskosten durch eine flexible Fertigungsorganisation und einen eigenständigen Tarifvertrag deutlich unterhalb des VW-Haustarifvertrages
- Landespolitik: Schaffung von 5.000 neuen Arbeitsplätzen in der Region ausschließlich für Menschen ohne Beschäftigung
- Betriebsrat und Gewerkschaft: Qualifizierte Mitbestimmung bei der Gestaltung des Fertigungskonzeptes, Abkehr von extremer Arbeitsteilung, strukturinnovative Gruppenarbeit, Recht auf Qualifizierung

Der arbeitspolitische Kompromiss zwischen Unternehmensleitung, Betriebsrat und Gewerkschaft drückte sich bei Auto 5000 in einer doppelten Zielsetzung aus: der Suche nach Organisationsformen, Gestaltungslösungen, die erhöhte Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit mit verbesserten Arbeitssituationen durch strukturinnovative Gruppenarbeit kombinieren sowie einer stärkeren Entwicklung und Nutzung von Kompetenzen der Beschäftigten. Voraussetzung für das Zustandekommen des Kompromisses war die qualifizierte Mitbestimmung, die auf eine Erweiterung der betrieblichen Gestaltungskonzepte, insbesondere auf betriebsorganisatorische Themen, auf Fragen der betrieblichen Führung und Steuerung, der Gestaltung von Entgeltsystemen und der Leistungs politik zielte. Zentrales Prinzip Innovativer Arbeitspolitik war dabei die breite und systematische Mobilisierung der Beschäftigten zur Behebung von Prozessstörungen sowie für funktions- und bereichsübergreifende Prozessoptimierungen. Der Betriebsrat konnte mit wissenschaftlicher Begleitung des Soziologischen Forschungsinstituts in Göttingen eine lernförderliche Arbeitsorganisation durchsetzen. Die Organisation basiert auf erweiterter, strukturinnovativer Gruppenarbeit mit überfachlichen Arbeitsinhalten, wie Selbstorganisation und Integration von planenden (Budget) und instand haltenden Tätigkeiten. Die Innovationsfähigkeit der Mitarbeiter wird durch die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen gesichert, indem Kompetenzentwicklung und Qualifizierungsmöglichkeiten während der regulären Arbeitszeit angeboten werden. Die qualifizierten Mitarbeiter werden aktiv in die kontinuierliche Prozessoptimierung eingebunden. Konnte sich der Betriebsrat mit dieser qualifizierten Arbeitsorganisation durchsetzen, hat sich auf der Ebene des flexiblen Entgeltsystems weitgehend die Zielsetzung des Managements durchgesetzt, Arbeitskosten einzusparen. Auto 5000 erhielt einen eigenen Tarifvertrag, der für die bundesdeutsche Automobilproduktion neue Wege beschreitet. Ein einheitliches fixes Grundentgelt und eine Bonuszahlung werden nunmehr gekoppelt mit der Programmerfüllung pro

Schicht. Bei Nichterreichen von Stückzahl und Qualität haben die Mitarbeiter die Pflicht zur Nacharbeit über das Arbeitsende hinaus. Bei Selbstverschulden bleiben sie ohne Vergütung. Die Arbeitskosten bei Auto 5000 sanken gegenüber dem VW-Haustarifvertrag signifikant. In diesem Ergebnis materialisiert sich die Grundidee der Innovativen Arbeitspolitik, sie besitzt eine doppelte Zielsetzung, integriert die Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen und erreicht schließlich einen sozialen Kompromiss. Das innovative Konzept von Auto 5000 hat die Debatte um Aufgaben und Grenzen der Qualifizierten Mitbestimmung neu entfacht. Immer wieder heißt es dabei, dass das VW-Gesetz mit seiner erweiterten Mitbestimmung und der Beteiligung des Landes Niedersachsen dazu geführt haben, dass Volkswagen eben kein normales Unternehmen sei. Die qualifizierte Mitbestimmung bei Volkswagen ist einerseits Ergebnis des hohen Organisationsgrades der IG Metall – weit mehr als 90 Prozent aller Beschäftigten sind Gewerkschaftsmitglieder – und andererseits spezifischer gesetzlicher und tarifvertraglicher Rahmenbedingungen. Bereits seit Mai 1947 existiert eine Betriebsvereinbarung über die betriebliche Mitbestimmung, in der festgehalten wurde, dass beispielsweise die Erweiterung, Einschränkung und Stilllegung des Betriebes oder die Aufgabe von Produktionszweigen nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Betriebsrates erfolgen kann. Um die Qualifizierte Mitbestimmung aufrechtzuerhalten, wurde im VW-Gesetz festgeschrieben, dass die Errichtung oder Verlagerung von Produktionsstätten nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat möglich ist. Damit erhielten die Arbeitnehmer in dieser Frage ein besonderes Gewicht. Nur unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen wird deutlich, dass die innovative Arbeitspolitik von Volkswagen, nach der eine gute Rendite für das Unternehmen und „Gute Arbeit“ für die Beschäftigten zwei Seiten ein und derselben Medaille sind, auf einem Modell Qualifizierter Mitbestimmung beruht. Dieses Modell hat dieses Unternehmen stark gemacht, es ist die Basis für den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens und die Grundlage für

die Entwicklung der Innovationskraft von Beschäftigten, Betriebsrat und Gewerkschaften.

Jedes weitere Projekt über das Handlungsfeld Innovation im Kontext von strategischen Unternehmensentscheidungen sollte deshalb berücksichtigen, dass die Voraussetzung für innovative Arbeitspolitiken bei Volkswagen in einer erweiterten, Qualifizierten Mitbestimmung und im VW-Gesetz liegt. Diese sind offensichtlich keine Standortnachteile, sondern die notwendige Bedingung, unter gesicherten Rahmenbedingungen überhaupt innovative Ideen entwickeln zu können. Ständiger Druck und permanente Angst vor Verlagerungen und Beschäftigungsabbau schaffen kein günstiges Klima für produktive Innovationen. In diesem Sinne sind sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Ergebnisse innovativer Arbeitspolitik bei Volkswagen ein beispielgebendes Modell für gesellschaftlich verantwortliche Unternehmensstrategien innerhalb der erweiterten Europäischen Union. Mit einer qualifizierten Mitbestimmung und einer Ausweitung des VW-Gesetzes mit den Beschränkungen bei Standortverlagerungen auf andere Wirtschaftsbranchen würden die z. Zt. laufenden Verhandlungen über die Zukunftsperspektiven von Nokia in Bochum für die Beschäftigten und die Region zweifellos in eine andere Richtung zeigen.

## 2. Handlungsfeld: Kooperation

Neben der Darlegung des Handlungsfeldes Innovation liegt ein weiteres Feld Qualifizierter Mitbestimmung in der aktiven Mitgestaltung von Verlagerungsprozessen der Unternehmen. Im Folgenden wird das Handlungsfeld Kooperation am Beispiel Opel Bochum veranschaulicht: Im Oktober 2004 wurde seitens des General Motors-Managements angekündigt, dass der Bochumer Opel-Standort auf Grund seiner Kostenstruktur von einer Schließung bedroht sei. Aufgrund dieser Ankündigung fand sich die Belegschaft zu den so genannten sieben „Informationstagen“ zusammen. Gleichzeitig fanden Verhandlungen auf Ebene des Gesamtbetriebsrates zu dem „Zu-

kunftsvertrag 2010“ statt. Diesem Vertrag hat die Belegschaft via Abstimmung im März 2005 die Zustimmung erteilt. Neben deutlichen Einschnitten für die Belegschaft (Arbeitsplatzabbau, stufenweise Anpassung des Opel-Entgeltes an den Flächentarif NRW und Arbeitszeitflexibilisierung) wurden in diesen Betriebsvereinbarungen drei Bereiche für Produktionsverlagerungen festgelegt. Es handelte sich um den Werksteil III (Lager, Teile und Zubehör), Business Mall I und die Fahrzeugverladung (OTD). Es konnten bei Opel Bochum folgende Kernelemente für die Bildung von „Strategischen Partnerschaften“ bei den Verlagerungsaktivitäten festgelegt werden:

- Der Betriebsrat ist an der Auswahl der Partnerbetriebe beteiligt.
- Die Laufzeit der Betriebsvereinbarung für den Betriebsübergang beträgt zehn Jahre.
- Es besteht im Falle eines Scheiterns der „Strategischen Partnerschaft“ Rückkehrrecht für die Laufzeit der Betriebsvereinbarung zur Adam Opel GmbH.
- Alle zum Zeitpunkt des Überganges geltenden Rechte und Pflichten werden Bestandteil des individuellen Arbeitsvertrages und dürfen für zehn Jahre nicht verschlechtert werden (BGB 613a: nur 1 Jahr). Dies gilt für alle Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge, Kauf und Leasing, BAV.
- Betriebsrat und Schwerbehinderten-Vertretung von Opel sind mindestens bis 2010 zuständig. Es besteht aktives und passives Wahlrecht.
- Die IGM-Bezirksleitung hat alle Betriebsvereinbarungen geprüft und war beratend an der Seite des Betriebsrates.

Des Weiteren schützt der Vertrag die Beschäftigten vor weiteren Auslagerungen ohne Zustimmung des Betriebsrates bis Ende 2007. Diese Position wurde in einem gerichtlichen Vergleich für den Bochumer Standort bestätigt.

Die Bildung der Strategischen Partnerschaft der Werkzeugschleiferei mit dem österreichischen Unternehmen TCM hatte den Hintergrund, dass bei einer fehlenden Beteiligung und einer fehlenden aktiven Mitgestaltung des Betriebsrates die Arbeit ersatzlos ausgelagert worden wäre.

Dieser Geschäftsbereich stellte für Opel bei Vergleich mit anderen Standorten kein Kerngeschäft mehr dar. Für den Betriebsrat war die Strategische Partnerschaft die einzige Möglichkeit, die Tätigkeiten am Standort Bochum zu halten und mitzugestalten. Hätte sich der Betriebsrat den Betriebsübergängen verweigert, wären die Bedingungen der Verlagerung durch den Betriebsrat nicht zu beeinflussen gewesen. Deshalb kam die Strategische Partnerschaft vornehmlich auf Initiative des Bochumer Betriebsrates zustande. Bei diesem Betriebsübergang war kein Anerkennungstarifvertrag erforderlich, da das Unternehmen die geltenden Tarifverträge akzeptierte. Es gibt seitens des Unternehmens darüber hinaus die Überlegung, in Bochum ein automobiles Kompetenzzentrum aufzubauen. Alle in Bochum ausgehandelten Verträge stehen im Einklang mit den europäischen Rahmenverträgen und dem Zukunftsvertrag Anlage 6 (Rahmenvereinbarungen zu Partnerschaften/Auslagerungen). Durch die vereinbarten Betriebsübergänge und Strategischen Partnerschaften konnten in Bochum fast 700 bedrohte Arbeitsplätze erhalten und in einigen Bereichen sogar Neueinstellungen unter IG Metall-Tarifbedingungen erreicht werden. Die Kostensituation am Bochumer Standort hat sich im Vergleich zu den konkurrierenden europäischen Schwesterwerken (Ellesmere Port, Antwerpen, Gleiwitz und Trollhättan) seitdem deutlich verbessert. Bei den Bewerbungskriterien um den neuen Astra werden die Strategien von General Motors deutlich. Es wird eine Fertigungszeit von ca. 15 Stunden pro Fahrzeug angestrebt. Dies soll vornehmlich über eine verringerte Fertigungstiefe durch weitere Verlagerungen (Modulbauweise) erreicht werden. Da der Betriebsrat dem Unternehmen jedoch nicht vorschreiben kann, wie und wo die Fahrzeuge gebaut werden, hat sich der Betriebsrat mit den Verlagerungsstrategien aktiv auseinandergesetzt und unternimmt im Rahmen seiner Mitbestimmungsmöglichkeiten die Sicherung der Beschäftigung am Standort.

Die Bildung von Strategischen Partnerschaften ist dabei ein Baustein, um den Einfluss auf die Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbe-

dingungen für die Beschäftigten am Standort nicht zu verlieren. Erste Erfahrungen bei der Zusammenarbeit des Opel-Betriebsrates mit den Partnerbetrieben sind positiv. Dem Betriebsrat wird in diesen Fällen im Rahmen des § 1 BtrVG eine neue Rolle als Netzwerkbetriebsrat zugeschrieben. Der Betriebsratsvorsitzende von Opel Bochum ist gleichzeitig Betriebsratsvorsitzender in sechs Unternehmen. Für die Beschäftigten in den Partnerbetrieben ist die Kooperation mit dem Betriebsrat ein wichtiges Sicherungselement für die Erfüllung der Verträge zwischen dem Endhersteller Opel und dem jeweiligen Unternehmen der Zulieferindustrie. Die bisherigen Übergänge am Standort Bochum in Zahlen: Cat-Logistics (Lager, Übergang: 01.02.2006) als europäisches Zentrallager: aktuell 480 MA; SCB (Business Mall I, Sequenzierarbeiten und Anlieferung an Linie, Übergang: 01. Februar 2006): aktuell 195 MA, davon viele „Leistungsgewandelte“; TCM (Werkzeugschleiferei, Übergang: 01. Juli 2006): aktuell 82 MA, 15 Neueinstellungen auf IGM Tarifbasis, Insourcing: Arbeiten aus dem Ausland (Polen) an den Standort Bochum verlagert; AFG (Fahrzeugverladung, Übergang: 01. Januar 2007): aktuell 77 MA, fünf Neueinstellungen.

Die noch lange nicht abgeschlossene Auseinandersetzung bei Opel Deutschland und GM Europa über die Zukunftsperspektiven der europäischen Standorte unterstreicht, dass der Soziale Dialog zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat auf nationaler und europäischer Ebene beabsichtigt, Arbeitnehmer an unterschiedlichen Standorten in mehreren Ländern gleichzeitig über die Unternehmensentwicklung zu informieren, damit sie nicht gegeneinander ausgespielt oder vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Opel Bochum steht hier als positives Beispiel für den Erhalt eines europäischen Standortes von General Motors, der 2004 noch vor der Schließung stand. Ganz entscheidende Voraussetzung für den Erfolg war, dass die Auseinandersetzung nicht einzelbetrieblich an einem Standort geführt, sondern durch den Europäischen Betriebs-

rat auf die europäische Ebene gehoben wurde. Denn laut des Gesetzes über Europäische Betriebsräte muss die Konzernleitung den Europäischen Betriebsrat über außergewöhnliche Umstände, die erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben, rechtzeitig unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen unterrichten und auf Wunsch auch Alternativkonzepte anhören. Rechtzeitig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidungen von der Konzernleitung noch nicht getroffen sein dürfen und eine Berücksichtigung der Vorstellungen der Betriebsräte noch möglich ist. Genau dies haben die Arbeitnehmervertreter von GM-Europa durch die unterstützende Arbeit eines transnationalen Gewerkschaftsnetzwerkes der europäischen Metallgewerkschaften (Delta) erreicht. Es ist deshalb unbestritten, dass im Vergleich zu anderen Unternehmensbeispielen einseitige Ankündigungen von Produktionsverlagerungen, denen keine Konsultationen im Rahmen des Europäischen Betriebsrates vorausgegangen sind, mit den Intentionen des Sozialen Dialogs nicht zu vereinbaren sind. Insbesondere der Fall Nokia unterstreicht sehr deutlich, dass der Soziale Dialog und die Europäischen Betriebsräte in Zukunft ihre Repräsentativität und ihre Expertisefähigkeit durch einen verbesserten Organisationsgrad und durch Einbringung von Mitbestimmungsrechten bei Standortentscheidungen (VW-Gesetz) ausbauen müssen, da eine qualifizierte Mitbestimmung der Arbeitnehmer und der darauf aufbauende Soziale Dialog ein wichtiges Fundament des Europäischen Sozialmodells sind. Der Soziale Dialog und die Qualifizierte Mitbestimmung konnten bislang ihre soziale Bindekraft noch nicht voll entfalten und ihre Wirkung auf Verhandlungen bei Standortverlagerungen war bislang gering. Hier können in Zukunft die zügige Europäisierung der Gewerkschaftsarbeit und grenzüberschreitende Gewerkschaftsnetzwerke auf der Ebene multinationaler Unternehmen unterstützend wirken.



### 3. Handlungsfeld: Internationale Vernetzung

Durch die zunehmende Dezentralisierung der Wertschöpfungskette zwischen Produktionszentren auf periphere Zulieferer und Dienstleistungsunternehmen sind im letzten Jahrzehnt der europäischen Markterweiterung komplexe, grenzüberschreitende Produktionsnetzwerke vieler deutscher Unternehmen sowohl aus dem produzierenden Gewerbe – Automobilwirtschaft – als auch aus der Dienstleistungsbranche – Medien und Kommunikation – entstanden. Ein Hauptproblem für die hiesigen Betriebsräte und Gewerkschaften stellt dabei die Gestaltung und Überwachung von sozialen Mindeststandards in den Zulieferunternehmen dar, die in jenen Ländern produzieren, in denen die Grundelemente der Industriellen Demokratie, insbesondere ILO-Kernarbeitsnormen (u. a. Koalitionsfreiheit und das Recht, Tarifverträge abzuschließen) nicht konfliktfrei umgesetzt werden können. In einer aktuellen Untersuchung über die neuen EU-Mitgliedsländer Bulgarien und Rumänien, aber auch in der Türkei sowie in Töchtern und Kooperationspartnern deutscher Unternehmen mangelt es an unabhängigen gewerkschaftlichen oder betrieblichen Interessenvertretungen, die die Einhaltung von Mindeststandards durchsetzen können.<sup>47</sup> Deshalb ist eine wesentliche Aufgabe der Betriebsratsarbeit, zusammen mit den Gewerkschaften die internationale Vernetzung der Arbeitnehmervertretungen voranzutreiben. Zwar können ein kontinuierlicher Informationsaustausch und Absprachen für gemeinsame Lösungen einen unternehmensinternen Wettbewerb der Standorte nicht verhindern, aber der rechtzeitige Austausch bietet die Grundlage für die Entwicklung gemeinsamer Strategien und Vorgehensweisen, die für die Durchsetzung von Minimalstandards sorgen und Standortschließungen vermeiden, wie das Opel-Beispiel schon unterstreichen konnte. Die zunehmende Orientierung an Unternehmensvergleichen erfordert zukünftig übergreifende Prozessstandards und

deren gleichzeitige kontinuierliche Verbesserung an den verschiedenen Standorten. Eine Angleichung der Informationsflüsse und der Kooperations- und Konfliktkultur zwischen Management und Arbeitnehmervertretern unterstützt solche Prozesse. Die Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmervertreter in solchen Prozessen hängt – genauso wie die Motivation der Mitarbeiter – davon ab, welche Möglichkeiten der Mitgestaltung und der Mitarbeit sie tatsächlich haben. Es lassen sich Anzeichen erkennen, dass bundesdeutsche Unternehmen die Einhaltung sozialer Rechte im Rahmen der Geschäftstätigkeit entlang der Wertschöpfungskette ernst nehmen. So trat bei der Volkswagen AG Ende 2006 die Organisationsanweisung 5/2 „Nachhaltigkeitsmanagement in Lieferantenbeziehungen“ in Kraft. Diese besitzt Gültigkeit für die gesamte Volkswagen AG (Konzernstellen, Stellen der Marke Volkswagen PKW und der Marke Volkswagen Nutzfahrzeuge) und legt einheitliche Grundsätze, Zuständigkeiten und Verfahren fest, um soziale Mindeststandards in der Lieferantenkette zu gewährleisten. Im Rahmen dessen sollen beispielsweise „externe Selbstverpflichtungen der Volkswagen AG wie [der] UN Global Compact und die Charta der Arbeitsbeziehungen bei Volkswagen auch in den Bereich der Lieferantenbeziehungen [integriert werden]“. Die Zulieferer werden seitens VW über den Inhalt der „Anforderungen des Volkswagen Konzerns zur Nachhaltigkeit in den Beziehungen zu Geschäftspartnern“ von der Beschaffung sowie über die Lieferantenplattform „VW Group Supply.com“ unterrichtet. Kommt eine Geschäftsbeziehung zustande, muss der Zulieferer in Form einer Deklaration die genannten Anforderungen verbindlich zur Kenntnis nehmen. Den tatsächlichen Status bezüglich der Einhaltung der Anforderungen kann der jeweilige Lieferant anhand einer Checkliste überprüfen. Sollten die von Volkswagen gestellten Anforderungen nicht erfüllt sein, so muss der Lieferant in Absprache mit dem Ad-hoc-Experten-Team „einen eigenen Verbesserungs- und Entwicklungsprozess mit Nachweispflichten (Schritte,

47 Siehe: Wannöffel (2007)

Zeitplan, Ergebnisstände) gegenüber Volkswagen“ einleiten. Die Überprüfung der Einhaltung wird jedoch nicht alleine dem jeweiligen Zulieferer überlassen. Als zusätzliches Monitoring-Instrument wurde das Besuchsprogramm der Konzern-Qualitätssicherung des Bereiches Beschaffung implementiert. Im Rahmen dessen werden stichprobenartig Untersuchungen durch Experten vor Ort durchgeführt. Missstände werden vor Ort vermerkt und anschließend an das Ad-hoc-Experten-Team gemeldet.

Die Funktionstüchtigkeit und Praktikabilität solcher Organisationsrichtlinien wie „Grundsätze der betrieblichen Arbeitsbeziehungen“ werden sich in der Zukunft noch erweisen müssen. Dennoch kann die Implementierung eines verbindlichen Regelwerkes mit dem Ziel der beschriebenen Prozesse und festgelegten Verantwortlichkeiten als ein sinnvoller Schritt zur Sicherung der Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer weltweit (anzustrebende Mindeststandards betrieblicher Mitbestimmung) entlang der gesamten Wertschöpfungskette betrachtet werden. Bei zunehmendem Verlagerungsdiskurs stehen Betriebsräte hiesiger Unternehmen zukünftig vor der Aufgabe – verbindlich abgesichert über Betriebsvereinbarungen – Verfahrensregeln für die standortspezifischen Entwicklungswege zu sozialen Mindeststandards, ihre Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten sowohl bezogen auf die Instrumente und Methoden des Monitorings

als auch auf die Auswahl der Agenturen, die das Monitoring in den Zulieferunternehmen durchführen, weiterentwickeln, um die Einhaltung eines grenzüberschreitenden, sozialen Interessenausgleichs zwischen verschiedenen Standorten zu gewährleisten. Ein wichtiges flankierendes Instrument der Gewerkschaften stellen für die Betriebsräte die Internationalen Rahmenabkommen (IFA) dar, die zusammen mit den Global Unions das betriebliche Monitoring und die Verifikation der Sozialstandards mit einem Blick auf die gesamte Branche verfolgen. Die Frage der Weiterentwicklung der qualifizierten Mitbestimmung endet schließlich weder an spezifischen Unternehmens- noch an Ländergrenzen. Die Internationalen Rahmenabkommen sind ein zukunftsträchtiges Instrument, um die Weiterentwicklung der Mitbestimmung grenzüberschreitend zu verwirklichen. Die Kernarbeitsnormen sind bei Kooperationen zwischen Unternehmen und Partnern aus unterschiedlichen Ländern einzuhalten, um eine Abwärtsspirale sozialer Standards im globalen Wettbewerb zu verhindern. Die DGB-Gewerkschaften und die angeschlossenen Global Unions haben solche Rahmenabkommen bis heute in 36 multinationalen Unternehmen abgeschlossen. Diese Abkommen gilt es auf ihren Wirkungsgehalt hinsichtlich eines globalen sozialen Interessenausgleichs möglichst bald in der Praxis zu überprüfen, denn empirische Ergebnisse liegen dazu bislang nicht vor.

## V. Ausblick: Zehn Thesen zur Zukunft der Qualifizierten Mitbestimmung

*„Der Gedanke der Mitbestimmung bedeutet im Grunde nichts anderes als eine Ausprägung der gewerkschaftlichen Idee der Freiheit. Freiheit ist nicht nur ein politischer Begriff, sondern vor allem auch eine soziale Kategorie. Wir wissen, dass die Freiheit des Menschen außerhalb seines Arbeitslebens nicht vollständig und gesichert ist, solange der Mensch in seinem Arbeitsleben der Herrschaft anderer unterworfen bleibt. Die Demokratisierung des öffentlichen Lebens, das freie Wahl-, Versammlungs-, Rede- und Presse-recht bedarf der Ergänzung durch die Demokratisierung der Wirtschaft, durch Mitbestimmung der arbeitenden Menschen über die Verwendung ihrer Arbeitskraft und der von ihnen geschaffenen Werte. Die Forderung nach Mitbestimmung der arbeitenden Menschen ist historisch entstanden in einer Wirtschaftsordnung, die auf dem privaten Besitz an Produktionsmitteln beruht, auf der Trennung des Arbeiters von den Produktionsmitteln und vom Produkt seiner Arbeit und auf der damit gegebenen Bevorzugung der Produktionsmittelbesitzer. Mit anderen Worten: Wir haben es mit einer Wirtschaftsordnung zu tun, in der es keine Freiheit im sozialen Bereich und keine Demokratie im Wirtschaftsleben gibt. Der Gedanke der Mitbestimmung bedeutet nichts anderes als einen Versuch, Freiheit und Demokratie auch im Bereich der Wirtschaft, auch für die Arbeitnehmer zu verwirklichen“ (Otto Brenner, 1961).*

Dieses Zitat von Otto Brenner aus dem Jahr 1961 mag für viele so klingen, als ob es aus dem gesellschaftlichen Kontext der alten Bundesrepublik einfach herausgerissen wurde und zu den aktuellen Bedingungen des europäischen und globalen Wettbewerbsmodells eigentlich nicht mehr passt. Aber diese Utopien bezüglich Industrieller und Sozialer Demokratie leben nicht nur auf Grund globaler Krisen – wie sie der Finanzmarkt gerade erfährt – sondern auch auf Grund der beschleunigten Entwertung von Erwerbsarbeit durch den wachsenden Niedriglohnsektor wieder auf. Denn die Sehnsucht nach einer So-

zialen Demokratie, nach einem Land, in welchem die Ökonomie wieder gesellschaftlich eingebettet ist, die Unternehmen mehrheitlich verantwortungsvoll handeln und die Menschen an der Wirtschaft auf eine Weise teilhaben, dass sie von der Erwerbsarbeit auch würdevoll leben können, ist in der Bevölkerung seit Jahren wieder mehrheitlich vorhanden. Nun kann man die Position vertreten, dass das Projekt einer Sozialen Demokratie unter den Rahmenbedingungen einer globalen Ökonomie und eines entkoppelten internationalen Finanzmarktes gescheitert ist und dass es zu einer bedingungslosen Unterordnung keine Alternative gibt. Einige mögen dies sicherlich so sehen. Aber die Sehnsucht der Arbeitnehmer nach einer sozialen Utopie, in der der Respekt vor ihnen und den von ihnen geschaffenen Werten für die Gesellschaft zurückkehrt, lebt vielerorts in den Betrieben wieder auf. Die Teilnahme an Betriebsratswahlen steigt seit 1998 kontinuierlich und die Austrittswelle bei den großen Industriegewerkschaften wurde 2007 weitgehend gestoppt. In den Betrieben sind es in erster Linie verantwortungsvolle Betriebsräte und Vertrauensleute, die aufstehen und gegen die seit den 1990er Jahren zunehmend entgrenzten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen das Stoppschild „Gute Arbeit“ hochhalten. Sie dürfen dabei von den Gewerkschaften, die den Kompetenzzuwachs der Betriebsräte durch die Öffnung der Tarifverträge geradezu fördern, bei der Lösung der betrieblichen Probleme – insbesondere bei der Umsetzung neuer Entgeltordnungen und einer qualitativen Tarifpolitik – jetzt nicht allein gelassen werden. Das heißt mehr gewerkschaftliche Unterstützungsprojekte für die Betriebsräte, wie das der „Guten Arbeit“ der DGB-Gewerkschaften und der „Europäisierung der Gewerkschaftsarbeit“ der IG Metall tun dringend Not. Weitere Unterstützung ist von den in der Regierungsverantwortung stehenden politischen

Parteien zu fordern. Die jetzige Bundesregierung hatte bereits in ihrer Koalitionsvereinbarung den Begriff der Guten Arbeit gebraucht, allerdings muss der Programmatik nun endlich auch die Praxis folgen. Erforderlich ist ein Startbetrag von 30 Millionen Euro, der für ein Programm zur Humanisierung der Arbeit notwendig ist. Diese fehlende politische Praxis ist es allerdings, welche die hiesigen Arbeitnehmer stark verunsichert und sie den Glauben an einen sozialen und demokratischen Gesellschaftsentwurf verlieren lässt; insbesondere dann, wenn einseitige, mit den Arbeitnehmervertretern nicht verhandelte Unternehmensentscheidungen, wie Produktionsverlagerungen aus der Bundesrepublik in Niedriglohnländer, die mit drastischen Arbeitsplatzverlusten vor Ort einhergehen, beschlossen werden. Durch derartige Unternehmensentscheidungen – wie sie bei Nokia zu Beginn des Jahres 2008 vollzogen wurden – gerät vielmehr der gesellschaftliche Grundkonsens über die Industrielle Demokratie in Gefahr. Denn die Industrielle Demokratie ist gekennzeichnet vom Sozialen Dialog zwischen den Unternehmern und den Arbeitnehmern im Rahmen einer bislang für die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern produktiven Konfliktpartnerschaft. Ein Kernelement ist die Mitbestimmung der Beschäftigten in den Unternehmen über die Verwendung ihres Arbeitsvermögens und ihre materielle Teilhabe an den von ihnen geschaffenen Werten. Die Teilhabe durch Mitbestimmung gilt es jedoch zukünftig entsprechend der dargestellten großen gesellschaftlichen und betrieblichen Herausforderungen qualitativ auszubauen. Dazu werden abschließend zehn Thesen formuliert:

### **1. Bedeutungszunahme der betrieblichen Regulierungsebene:**

Als Folge tief greifender technologischer, organisatorischer und lohnpolitischer Flexibilisierungsprozesse ist in den letzten 20 Jahren das duale Modell der bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen – Betriebsverfassung mit handlungsstarken Betriebsräten und Tarifautonomie mit einflussreichen Verbänden – stark ins

Wanken geraten. Insbesondere die lohnpolitische Flexibilisierung hat Tarifverträge quer durch alle Branchen weiter geöffnet und die Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auch auf die betriebliche Ebene verlagert. Zudem haben tarifpolitische Strukturinnovationen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst sowie eine durch die Gewerkschaften gestaltete betriebsnähere Tarifpolitik sowohl die Regelungskompetenz der Betriebsräte als auch die Regelungsinhalte der Betriebsratsarbeit signifikant erweitert.

### **2. Marktelemente wirken sich zunehmend in den Arbeitsbeziehungen aus:**

Das Zusammenwirken dieser drei Flexibilisierungsprozesse führte in den 1990er Jahren zu einer zunehmenden Entgrenzung der Arbeits- und Leistungsbedingungen in den Leitbranchen des industriellen Sektors und der wissensintensiven Dienstleistungen, in dem Marktelemente (Konkurrenz, Kunden- und Lieferantenbeziehungen, Benchmarks) in die Organisation des Betriebes integriert wurden. Die Grenzen zwischen den Mechanismen des Marktes und der Organisation wurden durchlässiger. Die Forschung spricht arbeitspolitisch deshalb bei den 1990er Jahren von einem verlorenen Jahrzehnt, da es nicht gelang, mit den vielfältigen Reorganisationsprojekten (Gruppenarbeit, Human Resource Management) an die Zielsetzung der Humanisierungsdebatte der 1970er Jahre anzuknüpfen. Schließlich hat die organisatorische Flexibilisierung auch das Verhältnis der internen Institutionen zueinander und die Sozialbeziehungen in den Unternehmen insgesamt verändert. Neben dem Betriebsrat hat sich als Folge der Beteiligungsangebote bei Reorganisationsprozessen eine neue Ebene der direkten Mitarbeiterpartizipation herausgebildet. Diese ist zwar rechtlich nicht abgesichert und jederzeit vom Management einseitig zurücknehmbar, stellt jedoch insbesondere in den Segmenten der Informationswirtschaft ein konstitutives Element der Arbeitsorganisation dar und wird in Zukunft eher an Bedeutung zunehmen.

### 3. Die Bedeutungszunahme der betrieblichen Regulierungsebene korrespondiert nicht automatisch mit der Durchsetzung der qualifizierten Mitbestimmung:

Zwar verweisen die überaus heterogenen wissenschaftlichen Befunde zur Verbreitung von Betriebsräten in der deutschen Privatwirtschaft insgesamt auf die hohe Stabilität der betrieblichen Mitbestimmung im großbetrieblichen Kontext, in den Branchen der Energieversorgung, der Produktions- und Investitionsgüterindustrie, jedoch unterstreichen die Ergebnisse auch die objektiv begrenzte Reichweite der Mitbestimmung durch Betriebsräte in der bundesdeutschen Privatwirtschaft. Nicht in allen Betrieben und nicht in allen Branchen hat sich in Deutschland die Interessenvertretung durch Betriebsräte bislang verbreitet. Insbesondere im Kleinbetrieblichen Bereich des Handwerks (zwei Prozent der Beschäftigten) und in vielen Unternehmen des wachsenden wissensintensiven Dienstleistungssektors (35 Prozent der Beschäftigten) und des Handels (31 Prozent der Beschäftigten) konnte sich die betriebliche Mitbestimmung als Kernelement der Industriellen Demokratie keinesfalls mehrheitlich durchsetzen. Dieser Befund wiegt deshalb umso schwerer, da die betriebliche Ebene bei der Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im letzten Jahrzehnt deutlich an Einfluss gewonnen hat.

### 4. Gute Arbeit – Humanisierung neu gedacht:

Das im Jahr 2003 entwickelte Projekt „Gute Arbeit“ kennzeichnet eine Zäsur gegenüber den kontinuierlichen Prozessen technologischer, organisatorischer und lohnpolitischer Flexibilisierung der Arbeit. Es umschreibt eine neue Initiative zur Humanisierung der Arbeitswelt, die konsequent an die Traditionslinie der Arbeit-Projekte aus den 1970er Jahren anknüpft. Das Aufgabenfeld menschengerechter Gestaltung der Arbeit kombiniert heute Inhalte eines modernisierten Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit den besonderen Handlungsfeldern der Betriebs- und Tarifpolitik, insbesondere der Arbeitszeit. Eine entscheidende Rahmenbedingung für die Ent-

faltung „Guter Arbeit“ bleibt dagegen noch weitgehend unberücksichtigt, nämlich die Dimension der Mitbestimmung durch den Betriebsrat und die Beschäftigten bei der Gestaltung ihrer Arbeits- und Leistungsbedingungen. Gute Arbeit – und dies unterstreicht wiederum der Fall der Nokia – wird sich jedoch nur durch rechtlich abgesicherte demokratische Teilhabe (Mitbestimmung) und Teilhabe der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Leistungserstellung eines Unternehmens durch arbeitspolitische Auseinandersetzungen und soziale Kompromisse nachhaltig erreichen lassen. Die Bundespolitik ist hier aufgefordert, die Erfahrungen mit dem Projekt „Gute Arbeit“ mit einer Neuauflage eines neuen „Programms zur Humanisierung der Arbeit“ zu fördern.

### 5. Keine Gute Arbeit ohne Qualifizierte Mitbestimmung:

Vor dem Hintergrund breiter gesellschaftlicher Megatrends, wie der internationalen Standortkonkurrenz in einer erweiterten EU, der Entkoppelung von Produktions- und Finanzkapital, der tendenziellen Aushöhlung der Sozialen Demokratie und schließlich des demografischen Wandels der Erwerbsbevölkerung, ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Betriebsräte und ihr Informations- und Wissensbedarf bei der Bearbeitung dieser Trends auf der betrieblichen Ebene zukünftig enorm wachsen werden. Parallel zum Bedeutungszuwachs der betrieblichen Akteure bedarf es deshalb einer konsequenten Erweiterung der Handlungskompetenzen der Betriebsräte durch den Ausbau der „Qualifizierten Mitbestimmung“. Qualifizierte Mitbestimmung enthält fünf Merkmale, Mitbestimmen durch den Betriebsrat, Mitarbeit und Mitgestalten von Innovationsprozessen von Betriebsrat und Beschäftigten, Miteinander von Betriebsrat und Vertrauensleuten und Mitverantworten der erzielten arbeitspolitischen Kompromisse durch eine hohe Transparenz gegenüber den Beschäftigten. Das Betriebsverfassungsgesetz ist entsprechend den Merkmalen der qualifizierten Mitbestimmung hin zu überprüfen und anzupassen.

**6. Qualifizierte Mitbestimmung weitet die Regelungskompetenzen und Regelungsinhalte sowohl des Betriebsrates als auch der Beschäftigten enorm aus:**

Qualifizierte Mitbestimmung trifft vor dem Hintergrund erweiterter Märkte und erhöhter Exit-Optionen von Unternehmen zukünftig auf mindestens drei große Handlungsfelder: Initiierung von und Beteiligung an Innovationsprozessen in Betrieb und Unternehmen, Strategische Kooperationen bei Unternehmensreorganisationen und Internationale Vernetzung der Arbeitnehmer bei Auslandsaktivitäten ihrer Unternehmen mit dem Ziel eines europäischen bzw. globalen, sozialen Interessenausgleiches zwischen den Beschäftigten.

**7. Betriebliche Innovationen erfordern verlässliche politische Rahmenbedingungen:**

Technische und soziale Innovationen sind zweifellos von grundlegender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und damit für die Sicherung der Beschäftigung an den hiesigen Standorten. Das novellierte Betriebsverfassungsgesetz von 2001 schuf erstmals die rechtlichen Grundlagen, dass sich auch Betriebsräte und Beschäftigte mit ihrem spezifischen Expertenwissen aktiv an Innovationsprozessen in Unternehmen beteiligen. Die IG Metall hat mit ihren Programmen „Besser statt billiger“ und „Kompetenz und Innovation“ in diesem Kontext gewerkschaftliche Pionierarbeit geleistet. Die Rolle und Funktion der Träger Qualifizierter Mitbestimmung bei Innovationsprozessen wurde insbesondere beim Projekt Auto 5000 bei Volkswagen deutlich. Der Beitrag der Mitbestimmung zu Innovationen in Krisensituationen ist dann besonders groß, wenn verlässliche politische Rahmenbedingungen für Innovationshandeln geschaffen werden. Innovative Arbeitspolitik funktioniert insbesondere vor dem Hintergrund des VW-Gesetzes vom Juli 1960, das bei Entscheidungen über mögliche Standortverlagerungen eine Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat benötigt. Dauerhafte Angst vor

Standortverlagerungen durch permanente Kostenvergleiche anhand von Benchmarks schaffen kein wirkliches Innovationsklima. Der Erfolg von Volkswagen unterstreicht dies und sollte als eine Herausforderung für die Politik zukünftig auf die gesamte Wirtschaft ausgeweitet werden. Denn die Finanzierung des Volkswagenwerkes in Wolfsburg erfolgte 1938 durch die „Deutsche Arbeitsfront“ auf der Grundlage des 1933 konfiszierten Gewerkschaftsvermögens, also aller Gewerkschaftsmitglieder des ADGB und nicht nur derer, die dann später bei Volkswagen Beschäftigung fanden.

**8. Unternehmensdezentralisierungen sind durch Strategische Partnerschaften im Rahmen einer netzwerkorientierten Betriebsratspolitik aktiv mitzugestalten:**

Im Zuge der Dezentralisierung von Wertschöpfungsketten und der Konzentration auf das Kerngeschäft von Unternehmen kommt auf die Betriebsräte zunehmend die Aufgabe zu, insbesondere auch Auslagerungsprozesse aktiv mitzugestalten und nicht nur auf Grund mangelnder wirtschaftlicher Mitbestimmung alternativlos hinzunehmen. Ein Mittel der aktiven Gestaltung sind Strategische Partnerschaften mit den ausgelagerten Produktionsbereichen. Partnerschaften entwickeln sich vor dem Hintergrund, dass bei einer fehlenden Beteiligung und einer fehlenden aktiven Mitgestaltung des Betriebsrates die Arbeitsplätze sonst ersatzlos ausgelagert würden. Für den Betriebsrat sind Strategische Partnerschaften eine wichtige Möglichkeit, die Tätigkeiten am jeweiligen Standort zu halten und arbeits- und tarifpolitisch mitzugestalten. Würde sich der Betriebsrat den Betriebsübergängen nur verweigern, wären die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Verlagerung durch den Betriebsrat nicht zu beeinflussen. Deshalb gehen die strategischen Partnerschaften vornehmlich auf Initiative der Betriebsräte zurück und sind ein zukunftsweisendes Beispiel für eine betriebsübergreifende, netzwerkorientierte Betriebsratspolitik.

**9. Grenzüberschreitende Produktionsnetzwerke und zunehmende Auslandsaktivitäten der Unternehmen sind hinsichtlich der Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards vom Betriebsrat zu kontrollieren:**

Die Ausweitung grenzüberschreitender Produktion in der erweiterten EU und die Auslagerung von wissensintensiveren Teilen der Wertschöpfungskette in Schwellenländer erfordern Initiativen einer Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auf der europäischen und globalen Ebene. Im Handlungsfeld international operierender Unternehmen sind insbesondere die weiterhin unzureichend entwickelten Euro- und Weltbetriebsräte auszubauen. Nur eine Minderheit von 40 Prozent der EBR-fähigen Unternehmen verfügt in der EU über einen Europäischen Betriebsrat. Euro- und Weltbetriebsräte beabsichtigen, Arbeitnehmer an unterschiedlichen Standorten in mehreren Ländern gleichzeitig über die Unternehmensentwicklung zu informieren, damit sie nicht gegeneinander ausgespielt werden. Sie zielen auf einen grenzüberschreitenden Interessensausgleich zwischen Standorten aus Ländern mit unterschiedlichen sozialen Entwicklungsniveaus. Jüngste Fälle von Produktionsverlagerungen unterstreichen aber auch, dass die EBRs in Zukunft ihre Repräsentativität und ihre Expertisefähigkeit durch einen verbesserten Organisationsgrad und durch Einbringung von Mitbestimmungsrechten bei Standortentscheidungen ausbauen müssen. Die Wirkungen der EBRs auf Verhandlungen bei Standortverlagerungen waren bislang gering. Hier haben in Zukunft Internationale Rahmenabkommen (IFA) und grenzüberschreitende Gewerkschaftsnetzwerke auf der Ebene multinationaler Unternehmen unterstützend zu wirken.

**10. Die Erneuerung der Gewerkschaftsarbeit vollzieht sich zuallererst durch den Ausbau der Qualifizierten Mitbestimmung:**

Qualifizierte Mitbestimmung zielt schließlich auf die Wiedergewinnung des Respekts im Umgang mit den Beschäftigten und dem Betriebsrat auf Augenhöhe. Respekt vor den Arbeitnehmern und ihre Teilhabe an Unternehmensentscheidungen sind Quellen der Sozialen Demokratie, ebenso die Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung der Beschäftigten über die Verwendung ihres Arbeitsvermögens und ihre materielle Teilhabe an den von ihnen selbst geschaffenen Werten. Die Industrielle Demokratie hat ihren Ausgangspunkt im Grundkonflikt um den Wert der Arbeit im Betrieb. Und an der Frage von sozialer Gerechtigkeit und Verteilung der produzierten Werte wird auch zukünftig der Interessenskonflikt für die Beschäftigten im Betrieb und in den Arbeitsvollzügen alltäglich erfahrbar, sei es als Mitglieder von Stamm- oder bereits von Randbelegschaften. Das System der Arbeitsbeziehungen ist durch solidarisches Handeln „von unten“ in den Betrieben entstanden. Über die einzelnen Betriebe hinaus haben dann schließlich Gewerkschaften die Interessen der Beschäftigten für ganze Branchen und Wirtschaftszweige durch Tarifverträge reguliert. Wenn es heute nun um eine Erneuerung des Verhältnisses von betrieblicher Mitbestimmung und Gewerkschaften geht<sup>48</sup>, dann hat diese Erneuerung konsequent dort zu beginnen, wo alles angefangen hat, denn: Entscheidend ist im Betrieb.

48 Siehe: Dörre (2008)

## VI. Literaturverzeichnis

---

- Abel, R.: Erwerbsregulierung in kleinen Handwerksunternehmen, München/Mering 2007
- Artus, I. u.a. (Hg.): Betriebe ohne Betriebsrat – Informelle Interessenvertretung in Unternehmen, Frankfurt/Main 2006
- Bahn Müller, R. u.a.: Der ERA und seine Umsetzungen – Erfahrungen aus Baden-Württemberg, in: Bispinck, R. (Hrsg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung – aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg 2008, S. 78–108
- Bahn Müller, R., u.a.: Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs, Hamburg 2006
- Bispinck, R.: Tarifpolitischer Jahresbericht 2007: Gespaltene Tarifentwicklung und verschärfte Gewerkschaftskonkurrenz, in: WSI-Mitteilungen 2/2008, S. 77–84
- Bispinck, R. (Hg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung – aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg 2008
- Burkhard, O.: ERA-Einführung in der Metall- und Elektroindustrie, in: Bispinck, R. (Hg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung – aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg 2008, S. 69–77
- Dörre, K.: Die Strategische Wahl der Gewerkschaften – Erneuerung durch Organizing?, in: WSI-Mitteilungen 1/2008, S. 3–10
- Ellguth, P.: Betriebe ohne Betriebsrat – Verbreitung, Entwicklung und Charakteristika, in: Artus, I. u.a. (Hg.): Betriebe ohne Betriebsrat. Informelle Interessenvertretung in Unternehmen. Frankfurt/New York 2006, S. 43–80
- Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität Bochum/IG Metall: Tarifvertrag Qualifizierung, Herausforderung für die Kooperation von Wissenschaft und Arbeitswelt, Dialog 02/2006, Bochum
- Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität Bochum / IG Metall /Lehrstuhl für Organisationssoziologie und Mitbestimmungsforschung: Verlagerungsstrategien in der Automobil- und Zulieferindustrie: Handlungsoptionen der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen, Bochum 2007
- Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität Bochum/IG Metall: Konfliktfelder bei der Umsetzung von ERA, Dialog 04/2008, Bochum
- Giesecke, J./Verwiebe, R.: Die Lohnentwicklung in Deutschland zwischen 1998 und 2005 – Wachsende Ungleichheit, in: WSI-Mitteilungen 02/2008, S. 85–91
- Handbuch „Gute Arbeit“, IG Metall Projekt Gute Arbeit, Hilfen und Materialien für die betriebliche Praxis, Hamburg 2007
- Hauser-Ditz, A./ Hertwig, M./Pries, L.: Betriebliche Interessenregulierung in Deutschland, Ergebnisse der BISS Befragung, Ruhr-Universität Bochum, Endbericht, Bochum 2007
- Huber, B. u.a.: Qualitative Tarif- und Betriebspolitik als Zukunftsaufgabe für Gewerkschaften, in: Wagner, H. (Hg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute, Hamburg 2008, S. 207–226
- IGM Bezirk NRW (Hg.): Standorte fair vergleichen – Arbeitsplätze sichern! Handlungshilfe für Betriebsräte, Düsseldorf 2007
- IGM Vorstand (Hg.): Das 10-Schritte-Programm, Frankfurt/M. 1984
- Ittermann, P.: Beschäftigtenpartizipation in den Neue Medien-Unternehmen, Dissertation, Bochum 2007
- Kern, H./Schumann, M.: Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München 1984



- Kinkel, S./Zanker, C.: Internationale Produktionsstrategien bei Automobilzulieferern – Erfahrungen und Muster, in: WSI-Mitteilungen 1/2007
- Kuhlmann, M., u.a.: Konzepte innovativer Arbeitspolitik, Berlin 2004
- Mückenberger, U.: Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialen Umverteilung von Risiken, in: PROKLA 76/1986, S. 14–26
- Müller-Jentsch, W.: Rückkehr der Berufsgewerkschaften?, in: WSI-Mitteilungen 2/2008, S. 62
- Müller-Jentsch, W.: Strukturwandel der Industriellen Beziehungen, Wiesbaden 2007
- Müller-Jentsch, W.: Geschichte der Mitbestimmung I – III, in: Mitbestimmung, 1–3, 2008
- Muster, M./Wannöffel, M.: Gruppenarbeit in der Automobilindustrie. Reihe: Dokumentation – Berichte – Materialien der Gemeinsamen Arbeitsstelle RUB/IGM, Bochum 1989
- Muster, M.: Innovative Arbeitspolitik: Zukunftsfähigkeit durch faire Balance von wirtschaftlicher und sozialer Intelligenz. Beitrag auf dem Automobilkongress für Unternehmen und Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum am 31. Mai 2005
- Piore, M. J./Sabel, C. F.: Das Ende der Massenproduktion: Studie über die Requalifizierung der Arbeit und der Rückkehr der Ökonomie in der Gesellschaft, Berlin 1985
- Rudolph, W./Wassermann, W.: Gestärkte Betriebsräte, Trendreport Betriebsratswahlen 2006. Reihe: Arbeitspapier, Nr. 137, Düsseldorf 2007
- Sauer, D.: Von „humanisierter“ zu „guter Arbeit“, in: Wagner, H. (Hg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute, Hamburg 2008, S. 111–124
- Sauer, D.: Arbeit im Übergang. Zeitdiagnosen, Hamburg 2005
- Schlömer, N., u.a.: Mittelstand und Mitbestimmung. Unternehmensführung, Mitbestimmung und Beteiligung in mittelständischen Unternehmen, Münster 2007
- Schumann, M.: Die Arbeitnehmerbank muss ihre Kernkompetenzen ausspielen, in: Mitbestimmung 1+2/2008, S. 38–41
- Schumann, M. u.a.: VW – Auto 5000: Ein Neues Produktionskonzept. Die deutsche Antwort auf den Toyota-Weg?, Hamburg 2006
- Sperling, H. J.: Vom Lohnrahmentarifvertrag II zu Auto 5000, in: Wagner, H. (Hg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute, Hamburg 2008, 125–142
- Tondorf, K.: Neue Entgeltordnung und Leistungsentgelt, in: Bispinck, R. (Hg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung – aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg 2008, S. 123–135
- Urban, H-J.: Wir haben es mit einer neuen Maßlosigkeit zu tun, in: Mitbestimmung 3/2008, S. 20–23
- Wagner, H. (Hg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute, Hamburg 2008
- Wannöffel, M.: Nokia und der Standortwettbewerb in der EU. Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“ sind unterentwickelt, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, 2/2008
- Wannöffel, M./Le, J./Kramer, J.: Industrial relations structures in south-east Europe and Turkey: a view from the metalworking industry, in: SOUTH EAST EUROPE REVIEW, 3/2007, S. 7–40
- Wannöffel, M.: Ökonomischer Erfolg durch betriebliche Mitbestimmung – ein Widerspruch? In: Abel, J./Ittermann, P. (Hg.). Mitbestimmung an den Grenzen? – Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Europa, München 2001
- Wannöffel, M.: Sachzwang Japan, Münster 1991
- Wannöffel, M.: Maßnahmen zur Restrukturierung der Arbeit, in: Die Mitbestimmung 7/1989, S. 408–410
- Wassermann, W.: Die Betriebsräte – Akteure für Demokratie in der Arbeitswelt, Münster 2002
- Wassermann, W.: Hohe Dunkelziffer, in: Die Mitbestimmung 5/2003, S. 56–59
- Wassermann, W.: Betriebsräte und Mittelständler. Mittelständische Unternehmensführung, Mitbestimmung und Arbeitnehmerbeteiligung in Klein- und Mittelbetrieben, herausgegeben vom IG Metall-Vorstand, Frankfurt/Main 2007
- Wassermann, W./Rudolph W.: Leiharbeit als Gegenstand betrieblicher Mitbestimmung, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2007

## Information zum Autor

---

**Dr. Manfred Wannöfel**

Ruhr-Universität Bochum

Geschäftsführender Leiter der Gemeinsamen Arbeitsstelle

Ruhr-Universität Bochum (RUB)/IG Metall



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Globalisierungspanik und Einkommensverteilung**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Defizitziel versus Ausgabenpfad –  
Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf  
kleine und mittlere Unternehmen  
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach  
Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?  
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und  
RFID-Chips**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Klimaschutz und Straßenverkehr –  
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe  
und deren Beitrag zur Minderung der  
Treibhausgasemissionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Zukunft des Sozialstaats**

- **Bildungs- und Familienpolitik**
- **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
- **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**(Fehl-)Entwicklungen in der Zeitarbeit?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Nokia und der Standortwettbewerb in der EU –  
Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“  
sind unterentwickelt**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr  
Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger  
Aushandlungsprozess – Akteure und  
Handlungsoptionen unter besonderer  
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive  
und Perspektiven des Erwerbs der deutschen  
Staatsangehörigkeit**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Das Kind am Markt – Die öffentliche Förderung  
gewinnorientierter Kleinkindbetreuung unter  
der Geschlechterperspektive**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

