

Betriebsräte als Tarifakteure

Tarifabweichungen und ihre Konsequenzen für die betriebliche Mitbestimmung – Erfahrungen aus der Chemischen Industrie und der Metallindustrie

Auf den Punkt...

- Tarifabweichungen sind betriebsbezogene Unterschreitungen der Flächen-tarifvertragsnormen, die durch die Tarifvertragsparteien legitimiert werden. In der Chemischen Industrie und der Metallindustrie finden sie in etwa jedem zehnten tarifgebundenen Betrieb Anwendung.
- Tarifabweichungen werden von den Gewerkschaften inzwischen prozedural und inhaltlich stärker kontrolliert.
- Betriebsräte agieren bei betrieblichen Tarifunterschreitungen als Tarifakteure im Betrieb.
- Im Zuge der Tarifabweichung gewinnen die Betriebsräte mit Unterstützung der Gewerkschaften häufig an Statur gegenüber den Unternehmensleitungen.
- Konflikt- und beteiligungsorientierte Verhandlungsstrategien stärken die Legitimation der Interessenvertretungen und die Organisationsmacht der Gewerkschaft im Betrieb. Beteiligungsorientierte Strategien werden von der Gewerkschaft getragen.

Einleitung

Tarifabweichungen als betriebsbezogene Unterschreitungen tariflicher Standards haben sich in den letzten Jahren zu einem festen Bestandteil des bundesdeutschen Tarifsystems entwickelt. Es existiert kaum mehr eine Branche, in der es nicht möglich wäre, die Arbeitsstandards der Flächentarifverträge auf der Ebene des Einzelbetriebs (oder des Einzelunternehmens) zu unterschreiten. Im Einzelfall müssen die Tarifvertragsparteien den betriebsbezogenen Regelungen aber zumeist zustimmen, oder sie handeln diese sogar selber aus. Gewerkschaften behalten mit hin eine große Bedeutung als Tarifakteure auch bei Tarifabweichungen. Ihre Rolle wird im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

Doch ist mit der Tarifabweichung auch die zwangsläufige Konsequenz verbunden, dass die Betriebsräte als Tarifakteure die Bühne betreten. Sie sind die ersten Adressaten von Abweichungsforderungen, sie nehmen führend an den Verhandlungen über Abweichungen teil, sie müssen die Verhandlungen mit der Gewerkschaft koordinieren, sie müssen sich die Unterstützung der Belegschaft sichern und sie kontrollieren schließlich maßgeblich die Umsetzung der Vereinbarung im Betrieb. Der Report analysiert, welche Konsequenzen damit für die Betriebsräte in ihren Beziehungen zu Management, Belegschaft und Gewerkschaft verbunden sind und wie sich die Or-

ganisation der Betriebsräte und ihre Mitbestimmungspraxis verändern. Er beruht auf den Ergebnissen eines von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekts, das der Verfasser in den Jahren 2007 bis 2009 durchgeführt hat. Das Projekt stützte sich methodisch auf jeweils sechs umfangreichere Fallstudien in den beiden Untersuchungsbranchen Chemische Industrie und Metallindustrie sowie auf zahlreiche Interviews mit Tarifexperten der Tarifparteien.

Tarifabweichungen und verbandliche Koordinierung

Die beiden Untersuchungsbranchen Chemische Industrie und Metallindustrie gehören – historisch betrachtet – zu den Vorreitern der Tarifabweichung. In beiden Branchen wurden bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erste Regelungen zur Tarifabweichung getroffen. In der Metallindustrie handelte es sich dabei um die Härtefallklausel für die ostdeutschen Tarifgebiete, wonach dort Betriebe in wirtschaftlichen Notlagen vom Flächentarifvertrag abweichende Regelungen verhandeln durften. In der Chemischen Industrie wurde der Arbeitszeitkorridor eingerichtet, der die Möglichkeit der Unterschreitung oder Überschreitung der tariflichen Arbeitszeiten um jeweils 2,5 Stunden eröffnete.

Diese Regelungen wurden in den folgenden Jahren ausgeweitet. In der chemischen Industrie erfolgte die Ausweitung zuvorderst thematisch, indem Korridore für Entgelte und die tarifliche Einmalzahlung geschaffen wurden. Zusätzlich wurde aber auch seit 2002 gestattet, Sonderregelungen für Betriebsbereiche zu treffen, die in direkter Tarifkonkurrenz zu anderen Branchen stehen (vor allem Dienstleistungsbereiche), sowie „firmenbezogene Verbandstarifverträge“ abzuschließen, die über die Abweichungsspielräume der Korridore hinausgehen. In der Metallindustrie wurden Mitte der 1990er Jahre Abweichungen aus Sanierungsgründen auch in mehreren westdeutschen Flächentarifverträgen erlaubt, teilweise mit, teilweise ohne thematische Beschränkungen. Der Pforzheimer Tarifvertrag von 2004 schuf schließlich eine neue Grundlage für Tarifabweichungen in der Branche. Er ermöglicht abweichende Tarifvereinbarungen unter den Voraussetzungen, dass dadurch Beschäftigung gesichert oder geschaffen wird und dass die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gestärkt wird. Diese Regelung gilt einheitlich für alle Tarifgebiete.

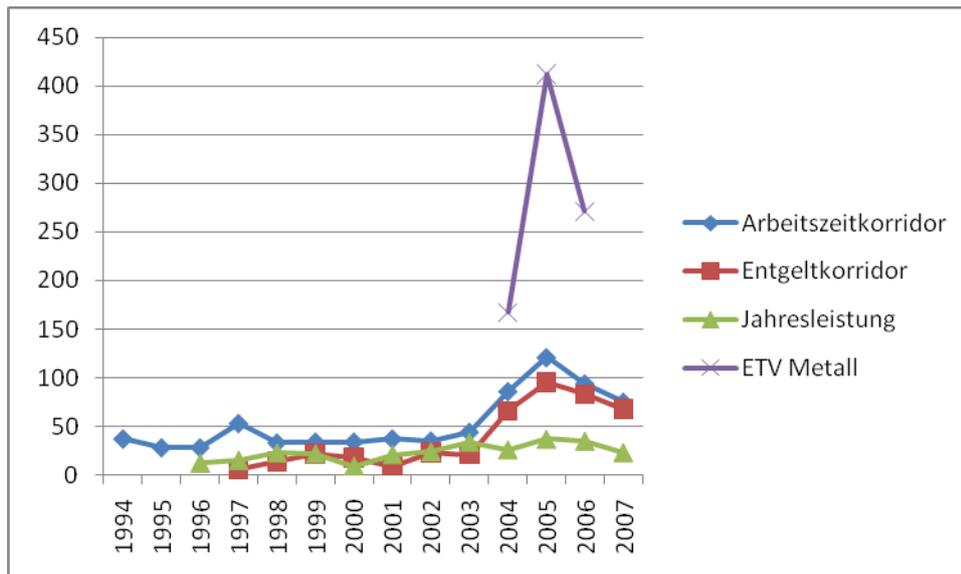
Die Unterschiede zwischen beiden Branchen könnten auf den ersten Blick größer nicht sein. In der chemischen Industrie wurden die Regelungen zur Tarifabweichung von beiden Tarifparteien als Ausdruck einer intakten Sozialpartnerschaft gedeutet. Sie galten als prophylaktisches Mittel mit dem Zweck, die Bindekraft der Flächentarifverträge durch Schaffung betrieblicher Regelungsoptionen zu stärken. Mit Ausnahme der firmenbezogenen Verbandstarifverträge werden die entsprechenden Abweichungen zwischen den Betriebsparteien als Betriebsvereinbarungen abgeschlossen.¹ In der Metallindustrie hingegen waren Regelungen zu Tarifabweichungen zumeist von starken Tarifkonflikten begleitet. Der Pforzheimer Tarifvertrag stand zudem unter der politischen Drohung, im Falle der Nichteinigung der Tarifpartner auf betriebliche Öffnungsklauseln diese per Gesetz durchsetzen zu wollen. Er wurde von der Gewerkschaft aber auch als Antwort auf die wachsende Intransparenz der Sanierungsabweichungen und eine zunehmende wilde Dezentralisierung verstanden, die mit diesem Instrument unter Kontrolle gebracht werden sollten. In diesem Rahmen werden Tarifabweichungen nicht als Betriebsvereinbarungen abgeschlossen,

¹ Tarifvereinbarungen werden von den Tarifvertragsparteien Gewerkschaft und Arbeitgeber (oder Arbeitgeberverband) abgeschlossen, Betriebsvereinbarungen hingegen von den Betriebsparteien Betriebsrat und Betriebs- resp. Unternehmensleitung. Der Unterschied ist sehr bedeutsam, weil nur die Tarifvertragsparteien arbeitskampffähig sind und weil zu tariflich behandelten Themen keine betrieblichen Vereinbarungen getroffen werden dürfen, es sei denn, sie sind zum Vorteil der Arbeitnehmer oder sie werden von den Tarifvertragsparteien ausdrücklich erlaubt.

sondern als betriebsbezogene Ergänzungstarifverträge, unabhängig davon, wie weitreichend die Abweichungen jeweils sind.

Trotz dieser Unterschiede aber entwickelten sich die Probleme der Tarifabweichung und die gewerkschaftlichen Antworten darauf erstaunlich deckungsgleich. In beiden Branchen schnellte in den Jahren 2004 und 2005 die Anzahl der Tarifabweichungen abrupt hoch, um dann seit 2006 wieder abzunehmen (Abbildung 1.)²

Abbildung 1: Anzahl Korridorregelungen in der Chemischen Industrie und Ergänzungstarifverträge in der Metallindustrie



Quelle: Eigene Erhebungen

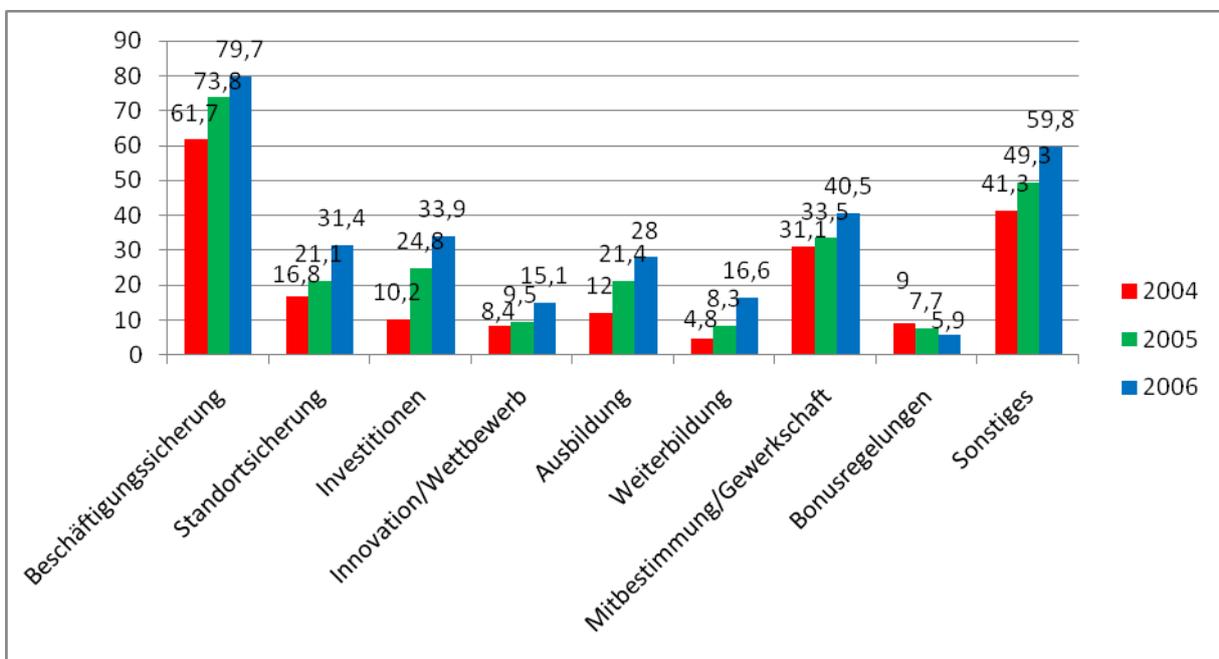
Der Anstieg der Vereinbarungen war in beiden Branchen eng mit der Forderung vieler Unternehmen nach Arbeitszeitverlängerung ohne Entgeltausgleich verbunden. Diese Entwicklung wurde von beiden Gewerkschaften als Bedrohung für den Flächentarifvertrag eingestuft. Und beide Gewerkschaften haben darauf – nicht abgestimmt, aber zeitlich erstaunlich parallel – mit dem Versuch reagiert, die zentrale Kontrolle über Tarifabweichungen zu stärken. Dazu wurden von den Gewerkschaftszentralen jeweils Koordinierungsregeln zum Umgang mit Tarifabweichungen erarbeitet, mit deren Hilfe die Verhandlungsprozesse standardisiert und die zentrale Kontrolle verbessert werden sollten. Zu den neuen Vorgaben gehörten Punkte wie eine ausführliche wirtschaftliche Prüfung der Einzelfälle und der Auswirkungen von Tarifabweichungen, die Kommunikation an den Vorstand oder das Letztentscheidungsrecht des Vorstands. Auch wurde in beiden Gewerkschaften eine Einbeziehung der Mitglieder vor Ort vorgesehen, diese allerdings in der IG BCE vor allem über Informationen in Mitgliederversammlungen, in der IG Metall hingegen über die Partizipation in Entscheidungsprozessen wie die Wahl betrieblicher Tarifkommissionen durch die Mitglieder und Mitgliederentscheide über die Annahme von Verhandlungsergebnissen. Dieser Unterschied ist nicht zuletzt im jeweiligen rechtlichen Status der Vereinbarungen begründet. Beteiligungsprozesse für Mitglieder kann die Gewerkschaft nur bei Tarifver-

² Die Vergleichbarkeit der Daten leidet darunter, dass in der chemischen Industrie die Nutzung der einzelnen Korridorregelungen, in der Metallindustrie hingegen die getroffenen Vereinbarungen gezählt wurden; wichtig ist in diesem Zusammenhang aber die Tendenz. Der Rückgang der Tarifabweichungen hat sich nach Aussage von gewerkschaftlichen Tarifexperten auch in 2008 fortgesetzt.

handlungen verbindlich einführen, bei denen sie der Verhandlungsakteur ist, nicht aber bei Verhandlungen zu Betriebsvereinbarungen, die zumindest formal auf Arbeitnehmerseite von den Betriebsräten geführt werden.

Der Rückgang der Verbreitung von Tarifabweichungen hat zu einer Stabilisierung der Lage geführt. In beiden Branchen beträgt der Anteil der Unternehmen mit Tarifabweichungen etwa 10%. Dass Tarifabweichungen nicht zu einem tarifpolitischen Flächenbrand geführt haben, lässt sich vor allem mit den verstärkten Kontrollbemühungen beider Gewerkschaften erklären. Die Verbesserung der Kontrolle schlägt sich auch in deutlichen Qualitätsverbesserungen der Tarifabweichungen mit Blick auf die Gegenleistungen nieder, die von den Unternehmen eingefordert werden können (siehe für die Metallindustrie Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteile von Gegenleistungsthemen an den abweichenden Vereinbarungen der Jahre 2004-2006 (Metallindustrie)



Quelle: Eigene Erhebungen

Wandel der Arbeitsbeziehungen

Welche Folgen hat die Verhandlung von Tarifabweichungen für die Arbeitsbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat? In allen untersuchten Fällen beginnen die Verhandlungen mit einer Initiative des Managements. Das Management wendet sich an den Betriebsrat mit dem Wunsch nach Tarifabweichungen und führt dafür jeweils Gründe an. Das Spektrum der Gründe reicht von Sanierungen über interne Standortkonkurrenz, die Androhung von Verlagerungen und Personalabbau bis hin zu Renditevorgaben oder dem von Endkunden ausgehenden Preisdruck. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gründe – sofern es sich nicht um reine Sanierungsfälle handelt, die aber im Sample nicht vorkamen – durch zwei Entwicklungen an Überzeugungskraft und Dynamik gewinnen: Die Globalisierung der Unternehmen und die damit verbundene Konkurrenz zu bestehenden oder potenziellen Auslandsstandorten auf der einen und die Finanzialisierung der Unternehmenssteuerung (Kädler 2003), die sich in finanzwirtschaftlichen Steuerungsformen und ambitionierten Zielrenditen niederschlägt, auf der anderen Seite.

Vor diesem Hintergrund kann die Forderung nach Tarifabweichungen als Ergebnis einer doppelten Konstruktion der Unternehmensleitungen betrachtet werden. Die erste Konstruktion ist die Reorganisation der Unternehmen nach den angesprochenen Mustern. Darauf setzt dann als zweite Konstruktion die Ableitung von Sachzwängen für Tarifabweichungen auf. Die Sachzwänge werden jeweils von mehr oder weniger konkreten Drohszenarien begleitet, die zumeist symbolisch aufgeladen werden. So ist in einem der Fälle auf einer Betriebsversammlung von der Konzernleitung eine Fotoserie eines neuen Werkes in Polen präsentiert worden, das demnächst die Produktion aufnehmen sollte und in das Produktionsumfänge aus den deutschen Werken verlagert werden sollten. Daraufhin sind in diesem Fall sogar die Arbeitnehmervertreter im Rahmen des Aufsichtsrates selbständig auf den Vorstand zugegangen und haben angefragt, ob sich die Verlagerungen nicht durch eine Tarifabweichung noch vermeiden lassen.

Die Drohszenarien bedeuteten für die Betriebsräte in allen Fällen einen strukturellen Zwang. Sie konnten die Deutungen der Unternehmensleitungen nicht ignorieren. Die Bedrohung war so konkret, dass sie Verhandlungen für unvermeidlich hielten. Den Unternehmensleitungen ist es damit in allen Fällen gelungen, die Deutungshoheit über die Situation zu gewinnen und Verhandlungen zu erzwingen. Insofern steht es außer Frage, dass mit der doppelten Konstruktion von Sachzwängen eine Machtverschiebung zugunsten der Unternehmen verbunden ist. Dieser Befund reiht sich in Analysen ein, die mit der Globalisierung oder der Finanzialisierung Machtgewinne der Unternehmen einhergehen sehen (Dörre 2002; Kädtler 2006).

Doch damit endet die Geschichte nicht. Die Betriebsräte haben nämlich die Herausforderungen angenommen, die mit der Aushandlung von Tarifabweichungen verbunden sind. Und dies heißt in erster Linie, dass sie sich neue Handlungs- und Verhandlungsfelder erarbeitet haben. Der für die Machtverteilung in den Arbeitsbeziehungen springende Punkt ist dabei, dass es ihnen häufig gelang, diese Felder mit Unterstützung der Gewerkschaft auch erfolgreich zu besetzen. Betriebsräte und Gewerkschaft haben gemeinsame Situationsdefinitionen entwickelt und auf dieser Grundlage eigene Positionen formuliert und eigene Forderungen aufgestellt, mit denen sie in die Verhandlungen gezogen sind und die sie jeweils auch zu nicht unerheblichen Teilen haben durchsetzen können. Das Selbstbewusstsein der Betriebsräte ist dadurch eindeutig gestärkt worden. Sie konnten mit Hilfe der Gewerkschaft dem Management in den Verhandlungen „auf gleicher Augenhöhe“ entgegentreten, und dies haben sie auch selber im Vorhinein nicht unbedingt so erwartet. Sie waren nicht die Opfer strukturellen Zwangs, sondern haben aktiv daran gearbeitet, die Situation zu ihren Gunsten zu strukturieren.

In zwei der 12 Fälle ist dies weniger gut gelungen, was daran lag, dass der Betriebsrat zuvor entweder eher passiv war oder sich einer patriarchalischen Unternehmensleitung unterworfen hatte. Aber auch in diesen Fällen einer defizienten Mitbestimmung (Kotthoff 1981) blieb die Tarifabweichung nicht ohne Wirkung. In beiden Fällen kam es nämlich zu einem Aufbrechen der alten Muster. In einem Fall wurde der Betriebsrat aktiviert und begann, neue Mitbestimmungsansprüche zu stellen. Und im anderen Fall bildete sich eine gewerkschaftlich orientierte Fraktion in Opposition zum Vorsitzenden heraus, die für eine konsequentere Interessenvertretungspolitik und die Stärkung der Gewerkschaft im Betrieb plädierte.

Das Verhältnis zur Gewerkschaft

Die Entwicklung gemeinsamer Situationsdefinitionen zwischen Betriebsräten und ihren Gewerkschaften verlief erstaunlich harmonisch. Es läge nahe zu vermuten, dass Betriebsräte, die das Ziel der Beschäftigungssicherung verfolgen, konzessionsbereiter sind als Gewerkschaften, die eher die Bindekraft der Flächentarifverträge im Auge haben. Dennoch blieben Konflikte über die

Reichweite materieller Konzessionen die Ausnahme. Dies lag vor allem daran, dass die Betriebsräte ihre Rolle in den Verhandlungen zumeist als die eines Juniorpartners der Gewerkschaft verstanden haben, und dies auch dort, wo sie formal die Federführung haben, weil die Tarifabweichungen als Betriebsvereinbarungen verhandelt werden. Tarifabweichungen, so lautete die gängige Einschätzung, behandeln Tarifgegenstände und sind damit Sache der Gewerkschaft. Auf dieser Grundlage war die Erarbeitung gemeinsamer Deutungsmuster und Verhandlungsstrategien auch deshalb unproblematisch, weil beide Akteure ein Interesse daran hatten, die materiellen Konzessionen nach Möglichkeit zu begrenzen und von den Unternehmen Gegenleistungen wie Investitions- oder Produktzusagen zu erhalten, die der langfristigen Beschäftigungssicherung dienen. Insgesamt lässt sich deshalb sagen, dass die gemeinsamen Bande zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften intensiviert wurden. Dies lag auch daran, dass über die Tarifabweichung die persönlichen Kontakte der Betriebsräte zu ihren gewerkschaftlichen Betreuern, aber auch zu Vertretern der Zentralen, vertieft wurden.

Eine wichtige Rolle bei den Aushandlungen spielten auch die gewerkschaftlichen Vertrauenskörper in den Betrieben, in denen sie existierten. Sie haben den Betriebsräten viel Arbeit abgenommen bei der Verbreitung von Informationen im Betrieb und bei der Erfassung der Stimmung in der Belegschaft. Die Vertrauensleute berichteten in ihren Abteilungen über die Verhandlungsstände, und sie gaben die Einschätzungen der Beschäftigten an die Betriebsräte weiter. In zwei Fällen ging ihre Praxis auch weit darüber hinaus. So haben in einem Fall die Vertrauensleute direkt mit dem Management diskutiert und ein Bild der Stimmungslage im Betrieb gezeichnet, woraufhin das Management in den Verhandlungen nachgegeben hat und auf Einführung der geforderten 40-Stunden-Woche verzichtet hat. In dem anderen Fall haben die Vertrauensleute eine spontane Arbeitsniederlegung organisiert und sind mit der Belegschaft – die fast ausnahmslos teilgenommen hat - vor das Verwaltungsgebäude gezogen, als dort gerade eine Verhandlungsrunde stattfand. Die Wirkung auf die Arbeitgeberseite war nach Aussagen Beteiligter nachhaltig.

Ein weiterer wichtiger Aspekt schließlich ist die gewerkschaftliche Organisationmacht in den Betrieben. Im Sample befanden sich bis auf wenige Ausnahmen gut organisierte Produktionsbetriebe mit einem Organisationsgrad zwischen 50 und 90%. Grundsätzlich ist in den Fallbetrieben wie anderswo die Mitgliederrekrutierung Sache der Betriebsräte. Sie betreiben dieses Geschäft aktiv, abhängig von der betrieblichen Tradition in manchen Fällen etwas intensiver und erfolgreicher als in anderen. Die Tarifabweichung hat Bewegung in die Mitgliederrekrutierung gebracht. Zum einen ist es in einigen Fällen gelungen, im Zuge der Tarifabweichung die Legitimation der Gewerkschaft deutlich zu stärken und eine Steigerung des Organisationsgrades zu erzielen. Zum anderen hat in diesen Fällen die Gewerkschaft selber die Rolle des Akteurs der Rekrutierung übernommen - zumindest temporär für die Phase der Verhandlungen in den Betrieben. Die wichtigste Grundlage für beide Entwicklungen wurde durch die Einbindung der Beschäftigten in die Verfahren der Tarifabweichung geschaffen.

Die Einbindung der Beschäftigten

Die Legitimation der Tarifabweichung gegenüber den Beschäftigten war in allen Untersuchungsfällen ein virulentes Problem für die Interessenvertretungen. Denn bei den Beschäftigten überwog eindeutig eine kritische Sicht der Tarifabweichungen. Tarifabweichungen wurden nicht als Instrument der Beschäftigungssicherung von ihnen gefordert, sondern sie wurden als Instrument der Umverteilung zugunsten der Unternehmen abgelehnt. Die Beschäftigten sahen ihre Gerechtigkeitsnormen verletzt, die durch lange Jahre der Lohnzurückhaltung schon strapaziert waren. Es entstand daher die Situation, dass die Interessenvertreter bei den Beschäftigten für Verhand-

lungen werben mussten, die ihnen von den Unternehmensleitungen aufgedrängt worden sind. Anders als von Rehder (2006) vermutet brechen die Legitimationsprobleme der Beschäftigungssicherung in den Untersuchungsfällen nicht erst als Ergebnis einer Abfolge mehrerer Abweichungsvereinbarungen auf, sondern sind schon bei der ersten Abweichung akut, die in den Betrieben abgeschlossen wird.

Die Interessenvertretungen reagierten darauf mit zwei Strategien. Die integrationsorientierte Strategie betont die Notwendigkeit der Tarifabweichung als Akt der Solidarität zwischen den Beschäftigten. Sie ist primär nach innen gerichtet, appelliert an das Zusammengehörigkeitsgefühl in einer Phase der gemeinsamen Bedrohung und wird zumeist von den Betriebsparteien kooperativ gestützt. Die konfliktorientierte Strategie betont dagegen den Verteilungskonflikt mit dem Management und definiert das Ziel, in den Verhandlungen für die Beschäftigten das Beste herauszuholen.

Für die Verbreitung beider Strategien sind Betriebsversammlungen ein wichtiges Forum, sei es, um Einigkeit bei der Bewältigung der Probleme zu demonstrieren oder sei es, um das Management als Gegner aufzubauen. Doch allein dabei lassen es die Interessenvertretungen nicht bewenden. Aus Sicht aller Betriebsräte kommt der Beteiligung der Beschäftigten eine Schlüsselrolle bei der Überwindung des Legitimationsproblems zu. Allerdings verbergen sich hinter dem Begriff der Beteiligung sehr unterschiedliche Praktiken. Die Praxis der möglichst umfassenden Information wird von allen Betriebsräten angewendet. Neben Betriebsversammlungen werden dafür Flugblätter, schwarze Bretter, aber auch Abteilungsversammlungen und persönliche Gespräche vor Ort als Instrumente genutzt. Mit dieser Praxis konnte in allen Fällen vermieden werden, dass sich die Skepsis der Beschäftigten verfestigt oder sich sogar gegen die Interessenvertretungen entlädt. Denn mit den Informationen gelang es den Betriebsräten auch, ihre eigenen Deutungen erfolgreich zu verbreiten.

Doch in einigen Fällen wurde auch mehr gemacht. Im Rahmen der konfliktorientierten Strategie kam es zumeist zu einer entweder spontanen oder geplanten Mobilisierung in Form kurzer Demonstrationen. Die Mobilisierung hat in allen Fällen großen Zuspruch erfahren. Die Beschäftigten zeigten eine überschüssige Streikmotivation, und die Interessenvertretungen hatten teilweise Mühe, diese zu kontrollieren. Mit Hilfe der Mobilisierung konnten die Betriebsräte aber die Kritik der Beschäftigten an der Tarifabweichung zur Unterstützung ihrer Verhandlungsposition kanalisieren.

Die Partizipation der Beschäftigten schließlich als dritte Form der Beteiligung beruht darauf, die Beschäftigten in die Entscheidungsprozesse der Verhandlungen einzubeziehen. Dies geschah in Form von Abstimmungen der Gewerkschaftsmitglieder – und nicht aller Beschäftigten – über die Aufnahme von Verhandlungen und über die Ergebnisse von Verhandlungen, aber auch in Form von Wahlen zur Zusammensetzung von Tarifkommissionen. Partizipation als Beteiligungsstrategie fand nur in den Untersuchungsfällen der Metallindustrie statt, hier aber gleich in fünf der sechs Fälle. Zum einen konnte die Gewerkschaft in dieser Branche wegen des tariflichen Status der Tarifabweichungen eine Beteiligungsstrategie zur Vorgabe für Verhandlungen zur Tarifabweichung machen, zum anderen hat sie in dieser Branche auch ausdrücklich eine solche Strategie entwickelt und umgesetzt. Diese Strategie der betriebsnahen Tarifpolitik zielt darauf ab, lokale Tarifverhandlungen dazu zu nutzen, die Gewerkschaftsmitglieder stärker in die Tarifpolitik einzubeziehen und dadurch die Attraktivität der Gewerkschaft zu steigern. Die betriebsnahe Tarifpolitik war ursprünglich nicht für Tarifunterschreitungen entwickelt worden (sondern im Gegenteil als Strategie der gewerkschaftlichen Einflussnahme auf den betrieblichen Lohndrift nach

oben, dazu Haipeter 2009), sie wurde aber im Anschluss an die Pforzheimer Vereinbarung durch Aufnahme in die Koordinierungsrichtlinien zu einer offiziellen Strategie erhoben.

Zwar lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen Beteiligungsstrategien und Qualität der Tarifabweichungen nicht herstellen. Nicht nur wird die Qualität der Vereinbarungen durch eine Vielzahl anderer Einflussfaktoren wie die Stärke der Bedrohung oder die Strategien des Managements mitbestimmt. Auch hat sich in den Untersuchungsfällen gezeigt, dass die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften durch die Veto-Position, die sie haben, hinreichend groß ist, um die Betriebsräte wirkungsvoll zu unterstützen und die Verhandlungsergebnisse für sie positiv zu beeinflussen. Was sich aber dennoch feststellen lässt ist die Tatsache, dass es starke Unterschiede bei den organisationspolitischen Konsequenzen der Beteiligungsstrategien gibt. In allen Fällen, in denen konfliktorientierte und vor allem beteiligungsorientierte Strategien zum Zuge kamen, konnte die Legitimität der Interessenvertretungen deutlich verbessert werden. Ablesbar war dies für die Gewerkschaft an zumeist leichten, teilweise aber auch deutlichen Anstiegen des gewerkschaftlichen Organisationsgrades. Beteiligungsstrategien haben sich als Quelle der „Revitalisierung“ (Brinkmann et al. 2008) für die Gewerkschaft erwiesen. Die Privilegierung der Mitglieder bei Informationen und vor allem bei Entscheidungen über die Tarifabweichung hat offensichtlich eine Sogkraft nicht nur für bestehende Mitglieder entfaltet.

Allerdings blieben die Praxismuster beteiligungsorientierter Strategien in den meisten Fällen auf die Tarifabweichung und auf die Gewerkschaft beschränkt. Die Betriebsräte selber übernehmen diese Praxis nicht. Sie verstehen sich weiterhin vor allem als Stellvertreter der Beschäftigten und als Repräsentativorgan. Nur in einem Fall wurden Beschäftigte von den Betriebsräten als Experten eingebunden. Dort hatte der Betriebsrat in den Abteilungen die Beschäftigten befragt und auf dieser Grundlage Maßnahmen der Produktivitätsverbesserung entwickelt, die dann verbindlich in die Tarifabweichung aufgenommen wurden. Und in einem zweiten Fall wurden in der Tarifabweichung Produktivitätsverbesserungen durch die Beschäftigten vorgesehen, die der Betriebsrat dann aktiv für eine Unterstützung betrieblicher Beteiligungsprozesse genutzt hat.

Mitbestimmungspraxis und Organisation der Betriebsräte

Der zuletzt angeführte Betriebsrat war unter den Samplefällen der einzige, der die Tarifabweichung dazu hat einsetzen können, seinen Handlungsrahmen der Mitbestimmung zu erweitern. Seine Praxis lässt sich als beteiligungsorientiertes Co-Management beschreiben, weil er auf der einen Seite in Lenkungs- und Steuerkreisen mitwirkt und dadurch maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsorganisation, aber auch auf Planungen und Abläufe insgesamt ausüben kann, und er auf der anderen Seite seine Positionen unter Einbeziehung der Beschäftigten erarbeitet. Diese Art des Co-Managements ist aber alles andere als ein Normalfall; die übrigen Betriebsräte der Samplefälle agieren anders und würden sich auch selber zumeist nicht als Co-Manager sehen. Es spricht daher wenig dafür, den Abschluss von Tarifabweichungen oder Standort- und Beschäftigungssicherungen generell als Co-Management zu bezeichnen (so aber Rehder 2003).

Anders als beim Co-Management ist das Controlling der Tarifabweichungen eine Aufgabe, der sich die Betriebsräte durchgängig intensiv widmen. In fast der Hälfte der Fälle konnten die Betriebsräte auch Umsetzungsdefizite feststellen. Teilweise ging es dabei um kleinere Streitigkeiten wie die Frage konkreter Investitionsvorhaben (bei gegebenem Investitionsvolumen), teilweise aber auch um handfeste Unterlassungen der Unternehmen wie die Nicht-Einhaltung von Investitionszusagen insgesamt, die Überschreitung von definierten Leiharbeiterquoten oder die Ignorierung zugesagter wertgleicher Verzichtleistungen der Außertariflichen und des leitenden Mana-

gements. Teilweise nahmen die Betriebsräte dies hin, weil sie die Verfehlungen für gering hielten oder die guten Beziehungen zum Management nicht strapazieren wollten. Teilweise aber wurden die Verfehlungen von ihnen auch zum Anlass genommen, den Wunsch ihres Managements nach Nachfolgeregelungen abzulehnen oder bei der Gewerkschaft die Kündigung der Abweichung zu fordern (wozu es in dem einen Fall nicht kam, weil das Unternehmen zeitgleich in die Insolvenz ging).

In den Betriebsratsgremien herrschte übrigens zu Beginn der Verhandlungen auch alles andere als Einigkeit. Die Deutungsmuster waren überwiegend heterogen. Deshalb gab es in fast allen Gremien intensivere Diskussionen darüber, ob Verhandlungen eingegangen werden sollten. In allen Fällen aber konnten die Positionen von den Betriebsratsvorsitzenden in Richtung Zustimmung zu Verhandlungen zusammengebunden werden. Dies geschah nicht mit autoritären, sondern mit diskursiven Mitteln. Betriebsratspatriarchate alten Typs kamen in den untersuchten Gremien nicht vor. Schwieriger erwies sich allerdings die Koordinierung mit anderen Standorten, die bei überbetrieblichen Verhandlungen relevant wurde. Auf überbetrieblicher Ebene wird die Heterogenität der Deutungen durch unterschiedliche Standortinteressen verstärkt. Die Betriebsräte waren mit der Koordinierung eindeutig überfordert: es bedurfte jeweils der einigenden Klammer der Gewerkschaft, um ein Auseinanderdividieren der Standorte in den Verhandlungen zu verhindern.

Wichtig war die Gewerkschaft auch bei möglichen Kompetenz- und Ressourcenproblemen der Betriebsräte. So haben die Betriebsräte stark von der gewerkschaftlichen Prüfung der Abweichungsforderung der Unternehmen profitiert. Die Unternehmen sind in beiden Branchen angehalten, ihre Forderung in einem Papier ausführlich zu begründen, das wiederum von der Gewerkschaft – in der Metallindustrie zumeist ausgelagert an Experten – geprüft und mit einer Handlungsempfehlung versehen wird. Diese Empfehlung dient auch den Betriebsräten als Richtschnur und als Rückendeckung bei der Information der Belegschaften. Und auch in den Verhandlungen war die Verhandlungskompetenz und -routine der Gewerkschaft nicht zu ersetzen. Gesteigerte Weiterbildungsaktivitäten wegen der Tarifabweichung gab es bei den Betriebsräten nur selten. Auf dieser Grundlage konnten auch kleinere Betriebsratsgremien die Mehrbelastung durch Tarifabweichungen schultern, zumal sie sich sehr einfallsreich darin zeigten, ihre Kapazitäten durch temporäre Freistellung einzelner Betriebsräte zu erhöhen.

Fazit

Zusammenfassend betrachtet spielen die Betriebsräte ihre neue Rolle als Tarifakteure in der Tarifabweichung überraschend erfolgreich. Dies lässt sich vor allem an zwei Punkten festmachen. Zum einen ist es ihnen mit der Tarifabweichung gelungen, ihre Positionen in den Arbeitsbeziehungen zu festigen und gegenüber dem Management an Statur zu gewinnen. Zwar konnte das Management jeweils mit der Konstruktion von Drohszenarien eine Deutungshegemonie erringen. Doch gelang es den Betriebsräten erstaunlich gut, sich in die neuen (Ver-)Handlungsfelder der Tarifabweichungen einzuarbeiten, in den Verhandlungen kompetent aufzutreten und eigene Forderungen zu formulieren. Zum anderen konnten die Betriebsräte die Skepsis der Beschäftigten gegenüber der Tarifabweichung entkräften und sich ihre Unterstützung sichern. Dies gelang umso besser, je mehr sie die Beschäftigten über die Verbreitung von Informationen und Deutungsmustern hinaus beteiligt haben, sei es durch Mobilisierung, sei es durch Beteiligung.

Für beide Punkte wiederum ist die enge Bindung an die Gewerkschaften von entscheidender Bedeutung. Die Gewerkschaften erwiesen sich als unverzichtbarer Rückhalt in den Verhandlungen. Getragen von gemeinsamen Situationsdefinitionen konnten sie die Verhandlungsmacht ein-

bringen, die nötig war, um akzeptable Kompromisse zu erzielen, die wiederum positiv auf die Stellung der Betriebsräte im Betrieb zurückwirkten. Und ebenso unverzichtbar waren die Gewerkschaften bei der Entwicklung von Mobilisierungs- und Beteiligungsprozessen, die es ohne sie so jeweils nicht gegeben hätte. Insbesondere die betriebsnahe Tarifpolitik hat sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, die Attraktivität der Gewerkschaft in einer für sie schwierigen Situation der Defensive zu stärken. Hier wäre zu fragen, warum diese Strategie von gewerkschaftlicher Seite nicht auch in anderen, offensiveren Situationen eingesetzt wird. Diese Frage aber überschreitet das Thema dieses Reports.

Literatur

- Brinkmann, Ulrich / Choi, Hae-Lin / Detje, Richard / Dörre, Klaus / Holst, Hajo / Karakayali, Serat**, 2008: Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umrisse eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Dörre, Klaus**, 2002: Kampf um Beteiligung. Arbeit, Partizipation und industrielle Beziehungen im flexiblen Kapitalismus. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Haipeter, Thomas**, 2009: Tarifabweichungen und Flächentarifverträge: Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. Zugl.: Duisburg, Essen, Univ., Habil.-Schr., 2009
- Kädtler, Jürgen**, 2003: Globalisierung und Finanzialisierung: Zur Entstehung eines neuen Begründungskontextes für ökonomisches Handeln. In: Dörre, Klaus / Röttger, Bernd (Hrsg.): Das neue Marktregime: Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells. Hamburg: VSA-Verl., S. 227-249
- Kädtler, Jürgen**, 2006: Sozialpartnerschaft im Umbruch. Industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus. Hamburg: VSA-Verl.
- Kotthoff, Hermann**, 1981: Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb. Frankfurt/New York: Campus Verl.
- Rehder, Britta**, 2006: Legitimitätsdefizite des Co-Managements: Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: Zeitschrift für Soziologie 35 (3), S. 227-242 [Volltext](#)

Dr. habil. Thomas Haipeter leitet die Forschungsabteilung Arbeitszeit und Arbeitsorganisation am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

Kontakt: thomas.haipeter@uni-due.de

IAQ-Report 2010-01		Redaktionsschluss: 18.12.2009	
Institut Arbeit und Qualifikation FB Gesellschaftswissenschaften Universität Duisburg-Essen 47048 Duisburg			
Redaktion		IAQ im Internet	
Claudia Braczko claudia.braczko@uni-due.de		Homepage: http://www.iaq.uni-due.de	
Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de		IAQ-Reports: http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/	
Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report			
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.			