



positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

13

Hagen Lesch

Arbeitsbeziehungen im Wandel

Die IW-Positionen sind Forschungsergebnisse der Hauptabteilungen „Bildung und Arbeitsmarkt“ und „Wirtschafts- und Sozialpolitik“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). In dieser Schriftenreihe werden Fragen behandelt, die im Mittelpunkt sowohl des bildungs- und arbeitsmarktpolitischen als auch des wirtschafts- und sozialpolitischen Geschehens stehen. Die Beiträge stellen die ordnungspolitischen Positionen des IW auf wissenschaftlicher Grundlage dar. Knapp und präzise formuliert, dienen sie der Information und Meinungsbildung, als Hintergrundmaterial für Planungen und Entscheidungen sowie als Quellen für Vorträge und Diskussionen.

Die Reihe IW-Positionen führt die bisher getrennt erschienenen Schriftenreihen „Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik“ und „Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik“ zusammen und setzt sie fort. Sie ist im Fortsetzungsbezug erhältlich.



positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

13

Hagen Lesch

Arbeitsbeziehungen im Wandel

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24110-6

Der Autor

Dr. rer. pol. Hagen Lesch, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Lohn- und Tarifpolitik; seit 2002 Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Druckhaus LOCHER GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Arbeitswelt im Umbruch	5
2.1	Der neue Strukturwandel	5
2.2	Implikationen für die Arbeitsbeziehungen	9
3	Ebenen der Arbeitsbeziehungen	14
3.1	Human Resource Management und Individualautonomie	14
3.2	Betriebsrat und Betriebsautonomie	17
3.3	Gewerkschaften und Tarifautonomie	23
4	Das duale System der Interessenvertretung	31
4.1	Mitbestimmung und partnerschaftliche Zusammenarbeit	31
4.2	Betriebliche Bündnisse für Arbeit und Flächentarifvertrag	43
5	Zusammenfassung	51
	Literatur	55
	Kurzdarstellung / Abstract	60

1

Einleitung

Die deutschen Arbeitsbeziehungen sind stark durch ein duales System der Interessenvertretung gekennzeichnet. Während Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Arbeitsbedingungen in zumeist überbetrieblichen Tarifverträgen – den so genannten Flächentarifverträgen – festlegen, wirken die Betriebsräte im Rahmen der Mitbestimmung bei der innerbetrieblichen Willens- und Entscheidungsbildung mit.

Der Strukturwandel und die dadurch ausgelöste Dezentralisierung der Tarifpolitik fordern das „duale System“ ebenso heraus wie Managementpraktiken aus dem angelsächsischen Raum, bei denen das Management die Belegschaft direkt an Unternehmensentscheidungen beteiligt, um deren Arbeitsmotivation zum Wohl des gesamten Unternehmens zu steigern.

Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, welche Veränderungen stattgefunden haben und wie sich dies auf die Balance zwischen den einzelnen Ebenen der Arbeitsbeziehungen (individuelle, betriebliche und überbetriebliche Ebene) auswirkt. Kapitel 2 gibt einen knappen Überblick über den neuen Strukturwandel und dessen Implikationen für die Arbeitsbeziehungen. Kapitel 3 analysiert die institutionelle Ausgestaltung der drei Ebenen der Arbeitsbeziehungen. Ob sich die institutionelle Mitbestimmung hierzulande bewährt hat und wie diese durch managerielle Beteiligungsangebote beeinflusst wird, ist ebenso Gegenstand von Kapitel 4 wie die wachsende Bedeutung betrieblicher Bündnisse für Arbeit und ihre Auswirkungen auf den Flächentarifvertrag. Kapitel 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

2

Arbeitswelt im Umbruch

2.1 Der neue Strukturwandel

Seit den achtziger Jahren ist die Verflechtung der internationalen Güter- und Kapitalmärkte durch die Liberalisierungsfortschritte im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und der WTO (World Trade Organisation) immer enger geworden. Der Welthandel hat inzwischen ein Volumen von über 6.000 Milliarden Dollar erreicht. Die weltweiten Exporte wuchsen zwischen 1985 und 2002 um das 2,3-fache schneller als die Weltwirtschaftsleistung. Neben dem weltweiten Abbau von Handelshemmnissen ist eine zunehmende Regionalisierung zu beobachten, bei der sich Länder zu regionalen Wirtschaftsbünden zusammenschließen. Beispiele sind die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA, der Gemeinsame Markt Südamerikas MERCOSUR oder das Bündnis südostasiatischer Staaten ASEAN. In Westeuropa bekam die Integration insbesondere durch die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und mit der Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion neue Schübe. Inzwischen hat sich die Europäische Union auch nach Mittel- und Osteuropa ausgedehnt.

Mit der Globalisierung und der Bildung regionaler Wirtschaftsbünde ging die Bedeutung lokaler oder heimischer Märkte zunächst vor allem für die Großindustrie, seit Anfang der neunziger Jahre aber auch zunehmend für den Mittelstand zurück. Zum relevanten Markt wurde stattdessen der Weltmarkt. Diese Internationalisierungsprozesse bieten indes nicht nur neue Absatzchancen für Güter und Dienstleistungen – sie intensivieren natürlich auch den Wettbewerb.

Da bestehende monopolistische Preissetzungsspielräume im Zuge des Abbaus von Handelshemmnissen verschwinden, nimmt der Kostendruck zu. Dementsprechend müssen sich die Unternehmen den neuen ökonomischen Rahmenbedingungen anpassen: Wer dem wachsenden Wettbewerbsdruck standhalten will, trifft nicht nur Entscheidungen über

die Absatzgebiete von Gütern und Dienstleistungen im internationalen Kontext, sondern auch solche über Produktionsstandorte oder Forschungs- und Entwicklungszentren.

Mit der Veränderung der relevanten Marktgröße positionieren sich viele Unternehmen neu, indem sie beispielsweise ihre Produktpalette diversifizieren, Nischenprodukte anbieten, mit anderen Unternehmen strategische Partnerschaften bilden, fusionieren oder – was vor allem in den letzten Jahren zu beobachten ist – indem sie Unternehmensteile abstoßen, um sich stärker auf Kernkompetenzen zu konzentrieren. Parallel zu den zahlreichen Umstrukturierungen durch Fusionen und Übernahmen lagern viele Unternehmen Teile ihrer Fertigung aus, um über eine Verringerung der Fertigungstiefe Kosten zu senken.

Zahlreiche Managementkonzepte stellen darauf ab, innerbetriebliche Abläufe durch eine strategische Dezentralisierung verstärkt Marktmechanismen zu unterwerfen, um auf diese Weise die Effizienz zu steigern (Trinczek, 2002, 251). Beispiele sind die Gründung von Cost- und/oder Profit-Centern, die finanzielle Abrechnung vorher unentgeltlicher Dienstleistungen zwischen den Abteilungen oder die Möglichkeit, bei Ausschreibungen nicht nur interne, sondern auch externe Angebote einholen zu können. Dezentralisiert wird aber auch, um die eigenen Betriebseinheiten so dezentral zu formen, dass sie in strategische Allianzen, Joint Ventures oder andere Netzwerkkonstruktionen eingebracht werden können. Alternativ eröffnet sich dadurch die Chance, einzelne Unternehmensteile abzustoßen.

Neben Regionalisierung und Globalisierung wirken sich weitere „Megatrends“ auf die Arbeitswelt aus: das Fortschreiten der Tertiarisierung in Richtung Wissensgesellschaft, die Durchdringung der Betriebe mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken, steigende Flexibilitätsanforderungen der Beschäftigten im Hinblick auf die Organisation des Arbeitslebens und der demographische Wandel (Europäische Kommission, 2002, 13 ff.; Funk, 2003, 16 f.).

Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft war bereits in den siebziger Jahren beobachtbar, hat sich in den neunziger

Jahren aber beschleunigt (Dostal, 2001, 49). Arbeiteten im Jahr 1980 in Deutschland nach Angaben der OECD noch 44 Prozent aller Erwerbstätigen in den Wirtschaftsbereichen Bergbau, Energieversorgung und Produzierendes Gewerbe, waren es 1990 noch 39 Prozent und 2002 nur noch gut 32 Prozent. Umgekehrt ist der Anteil der in Dienstleistungssektoren Beschäftigten zwischen 1980 und 2002 von 51 auf 65 Prozent gestiegen, wobei die Entwicklung hier keinesfalls homogen verlief. Klassische Dienstleistungssektoren wie der Handel oder das Gastgewerbe stagnierten oder schrumpften in den neunziger Jahren, während vor allem unternehmensnahe Dienstleistungen (zum Beispiel Architekturbüros, Unternehmensberatungen, Steuerberater, Werbeagenturen) expandierten.

In den neunziger Jahren wurde der Strukturwandel durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken in den Betrieben zusätzlich vorangetrieben.¹ Die Kosten für Informationsflüsse sind gefallen, Informationen und Wissen können in Sekundenschnelle weltweit ausgetauscht werden, so dass der Innovationsdruck wächst (Berthold et al., 2003a, 13). Dabei nimmt der Anteil der Beschäftigten, die überwiegend Informationen verarbeiten, kontinuierlich zu. Inzwischen geht mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze auf das Konto von „Wissensarbeitern“ (Dostal, 2001, 55). Damit steigen aber auch die Anforderungen an das Humankapital und die Kommunikationsfähigkeit der Mitarbeiter: Koordinationsprobleme werden komplexer, die Qualifikationsanforderungen steigen (Funk, 2003, 16 f.).

Ergänzt werden diese Trends durch die Individualisierung der Lebensstile und die Abkehr von einer fordistischen Produktionsweise.² Die standardisierte Massenproduktion ist durch flexiblere und individuellere Produktionsweisen ersetzt worden. Der Großbetrieb mit großer Fertigungstiefe und festen Arbeitszeiten wurde durch dezentrale Organisationsstrukturen und

¹ Dostal (1988) hat dazu ein Vier-Sektoren-Modell entwickelt, bei dem jene Erwerbstätigen aus den traditionellen Sektoren herausgerechnet werden, die überwiegend Informationen verarbeiten.

² Der Fordismus bezeichnet ein nach dem Ersten Weltkrieg eingeführtes kapitalistisches Akkumulationsmodell, das auf einer standardisierten Massenproduktion von Konsumgütern basiert. Um die Produktion absetzen zu können, werden die Arbeitnehmer am Wohlstand beteiligt. Sie erhalten eine lebenslange Anstellung bei einem Arbeitgeber und Sozialleistungen.

flexible Arbeits- und Betriebszeiten abgelöst.³ Dabei wurden Betriebs- und individuelle Arbeitszeiten entkoppelt, was auch den Präferenzen der Beschäftigten entgegenkam. Denn auch auf den Arbeitsmärkten ist die Individualisierung sichtbar geworden. Dementsprechend stehen Forderungen nach flexibleren, besser qualifizierten und spezialisierten Mitarbeitern von Seiten der Unternehmen die Wünsche der Mitarbeiter nach mehr Mitbestimmung, Mitsprache sowie einer höheren Flexibilität im Hinblick auf die Organisation des Arbeitslebens gegenüber. Nicht zuletzt aufgrund einer steigenden Frauenerwerbstätigkeit ziehen die Beschäftigten flexiblere Arbeitszeiten den festen, für alle verbindlichen Arbeitszeiten vor.⁴ Die steigenden Flexibilitätserfordernisse auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes tragen zur Ausdifferenzierung der Erwerbsarbeit in unterschiedliche Beschäftigungsformen bei: Neben der klassischen Vollzeit werden „atypische“ Beschäftigungsformen wie Teilzeit, Zeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung immer „typischer“ (Europäische Kommission, 2002, 14 f.; Funk, 2003, 17).

Schließlich beeinflussen demographische Veränderungen (steigende Lebenserwartung, rückläufige Geburtenraten) die Arbeitswelt. Zum einen verringert sich durch die Alterung der (Arbeits-)Gesellschaft der Anteil des Erwerbspersonenpotenzials an der Gesamtbevölkerung. Zählten im Jahr 2000 mit 42 Millionen Personen noch 51 Prozent der Bevölkerung zum Erwerbspersonenpotenzial, so werden es im Jahr 2050 mit knapp 30 Millionen nur noch 43 Prozent der Bevölkerung sein (Schäfer/Seyda, 2003, 101). Zum anderen führen längere Lebenserwartung und rückläufige Geburtenraten zu einem veränderten Altersaufbau. Das Durchschnittsalter des Erwerbspersonenpotenzials steigt bis zum Jahr 2020 von gegenwärtig 40,3 Jahren auf 42,5 Jahre an und bleibt bis 2050 in etwa auf diesem

³ Zumindest in der Automobilindustrie deutet sich allerdings eine gewisse Renaissance des Fordismus an. Sichtbar wird dies beispielsweise an kürzeren Taktzeiten, also einer sinkenden Frequenz, in der sich bestimmte Tätigkeiten wiederholen.

⁴ Nach einer im Auftrag des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall im Herbst 2002 durchgeführten Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach unter 1.037 Mitarbeitern der Metall- und Elektro-Industrie befürworteten 71 Prozent der Beschäftigten flexible Arbeitszeiten, 54 Prozent sprachen sich für Jahresarbeitszeitkonten aus und nur 22 Prozent zogen feste, für alle verbindliche Arbeitszeiten vor (Arbeitgeberverband Gesamtmetall, 2003, 40).

Niveau (Schäfer/Seyda, 2003, 103). Dabei wird sich vor allem der Anteil der 30- bis 44-Jährigen stark vermindern, während der Anteil der Gruppe der 45- bis 59-Jährigen deutlich wächst.

Außer einer quantitativen Lücke kann sich auch eine qualitative Lücke beim Arbeitsangebot öffnen. Schon heute ist der Arbeitsmarkt von einem Mismatch betroffen: Viele offene Stellen können nicht besetzt werden, obwohl auf jede offene Stelle mindestens vier Arbeitslose kommen. Die Gründe sind unterschiedliche Anforderungen zwischen Angebot und Nachfrage, Mobilitätshemmnisse und falsche Anreizstrukturen, die eine Arbeitsaufnahme nicht immer optimal erscheinen lassen. Gelingt es nicht, den wachsenden Qualifizierungsbedarf durch eine erfolgreiche Fort- und Weiterbildung des Erwerbspersonenpotenzials – auch bei den älteren Arbeitnehmern – zu decken, wird sich der Mismatch auf dem Arbeitsmarkt noch verstärken (Funk, 2003, 17). Aus der Alterung der Erwerbspersonen ergibt sich aber auch ein erhöhter Bedarf an neuen angepassten Formen der Arbeitsorganisation, die den speziellen Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer Rechnung tragen (Funk et al., 2003, 209 ff.).

2.2 Implikationen für die Arbeitsbeziehungen

Die Veränderungen in der Arbeitswelt, die durch den neuen Strukturwandel angestoßen werden, wirken sich auf alle Ebenen der Arbeitsbeziehungen aus. Auf der überbetrieblichen Ebene ist dies besonders spürbar und wird dort schon seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Nachdem bis in die neunziger Jahre hinein Standortverlagerungen ins Ausland und massiver Personalabbau bevorzugte Instrumente zur Kostensenkung waren, kam es im Zuge der Konjunkturkrise 1992/93 mancherorts zu einer Umorientierung. Viele Betriebe versuchten, ihre Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen nationaler Standortvereinbarungen – so genannter betrieblicher Bündnisse für Arbeit – zu sichern oder zu verbessern (Mauer/Seifert, 2001, Rehder, 2003, Berthold et al., 2003a). Lohnverzicht oder längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich sollten einen weiteren Stellenabbau verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit langfristig sichern helfen.

Die deutschen Arbeitsbeziehungen sind ein duales System der Interessenvertretung, bei dem die Betriebsräte auf der Betriebsebene Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte wahrnehmen, während die Gewerkschaften zumeist überbetrieblich mit Arbeitgeberverbänden Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen festlegen. Damit sind die Befugnisse zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft klar abgegrenzt. Ein Wettbewerb zwischen beiden Akteuren wird durch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) ausdrücklich ausgeschlossen. § 77 Abs. 3 Satz 1 BetrVG legt fest, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein dürfen. Allerdings werden die Tarifparteien dazu ermächtigt, Regelungskompetenzen an die Betriebsräte abzutreten (§ 77 Abs. 3 Satz 2 BetrVG). Mit dieser Möglichkeit einer „kontrollierten Öffnung“ des Flächentarifvertrags wird vermieden, dass Betriebsräte in Konkurrenz zu den Gewerkschaften treten und zu viel Einfluss in den Betrieben gewinnen (siehe Kapitel 3.2).

Trotzdem können auch im Falle „kontrollierter Öffnungen“ Spannungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften auftreten. Denn im Krisenfall ist ein Betriebsrat eher als eine überbetrieblich agierende Gewerkschaft bereit, Forderungen der Unternehmensleitung nachzugeben. Außerdem sind Öffnungsklauseln meist so ausgestaltet, dass vom Tarifvertrag abweichende Betriebsvereinbarungen nur zulässig sind, wenn die Tarifparteien ausdrücklich zustimmen. Mit diesem Zustimmungsvorbehalt wollen die Gewerkschaften verhindern, dass überbetriebliche Tarifnormen zur leeren Hülse werden und ihr Einfluss schwindet. Soll der Zustimmungsvorbehalt aber nicht nur auf dem Papier stehen, enthält auch dieses Instrument ein gewisses Konfliktpotenzial. Zum Teil werden diese nicht offen, sondern verdeckt ausgetragen. Sichtbar wird das daran, dass betriebliche Bündnisse für Arbeit bisweilen ohne Zustimmung der Tarifparteien geschlossen werden, oft unter stillschweigender Tolerierung durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Das duale System der Arbeitnehmerinteressenvertretung ist bisher durch die vielen betrieblichen Bündnisse noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden. Das liegt aber vor allem daran, dass ein großer

Teil der betrieblichen Bündnisse für Arbeit keine Abkehr von tariflichen, sondern von freiwilligen übertariflichen Leistungen vorsieht.⁵ Sobald aber die Spielräume beim Abbau übertariflicher Leistungen erschöpft sind, rücken Abweichungen von Tarifnormen in den Mittelpunkt der Standortvereinbarungen. Damit wächst das Konfliktpotenzial, weil die Gewerkschaften dann in einem größeren Ausmaß als bisher gezwungen wären, Abweichungen von Tarifnormen zuzulassen. Würden solche Abweichungen zur Regel, verlöre der Flächentarifvertrag bisheriger Prägung an Bedeutung und würde unter einen noch stärkeren Anpassungsdruck geraten. Gäbe es diese Öffnungsmöglichkeiten nicht, würde der Flächentarifvertrag durch Austritte oder durch Übertritte in Verbände ohne Tarifbindung erst recht erodieren.

Die anhaltende Diskussion über eine Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich deutet an, dass nicht nur kleine und mittlere, sondern auch viele Großbetriebe nicht länger an Tarifnormen festhalten können.⁶ In der Anfang 2004 geführten Tarifrunde der Metall- und Elektro-Industrie wurde dieser Konflikt bereits offen zwischen den Metallarbeitgebern und der Gewerkschaft IG Metall ausgetragen. Diese branchenbezogene Diskussion wird auf der Betriebsebene weitergehen.

Die wachsende Kritik an der Höhe tariflicher Standards wirft die Frage auf, ob das duale System neu zu justieren ist. In der anhaltenden Diskussion über eine Reform des Flächentarifvertrags in Deutschland wird gefordert, die Kompetenzen der Betriebsräte durch eine gesetzliche Änderung des Günstigkeitsprinzips zu erweitern oder kollektive Regelungen gar im Wettbewerb zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften aushandeln zu lassen. Mithilfe einer Änderung des Günstigkeitsprinzips, wonach

⁵ Nach der dritten Betriebsrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung (WSI) beruhen im Jahr 2002 nur 42 Prozent aller betrieblichen Bündnisse für Arbeit auf tarifvertraglichen Öffnungsklauseln. Der Rest bezieht sich entweder auf übertarifliche Leistungen oder missachtet geltende Tarifnormen. Siehe Bispinck/Schulten (2003, 161).

⁶ Eine einheitliche Definition von Klein- und Mittelbetrieben gibt es nicht. Hilbert et al. (1999, 258) verstehen unter Kleinbetrieben alle Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern. Betriebe mit bis zu 500 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen Euro zählen zur Kategorie der Mittelbetriebe.

Abweichungen vom Tarifvertrag nur zulässig sind, wenn ein Arbeitnehmer dadurch besser gestellt wird, sollen die Spielräume für betriebliche Bündnisse für Arbeit erweitert werden. Ein stärkerer Wettbewerb zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften – also eine Abkehr vom dualen System – wird gefordert, um mehr Lohnzurückhaltung und Lohnflexibilität zu erreichen. Dadurch sollen die Unternehmen besser auf veränderte ökonomische Rahmenbedingungen reagieren können.

Auch die im Zuge der Tertiarisierung, der Ausbreitung des Informationssektors und des demographischen Wandels wachsenden Qualifikationsanforderungen sprechen für eine betriebsnähere und individuellere Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Zunehmende Anforderungen an Humankapital und Kommunikationsfähigkeit der Beschäftigten verlangen nach einer Unternehmenskultur, die Wissensmanagement, Personalentwicklung, Beteiligung und Selbstständigkeit der Mitarbeiter in den Mittelpunkt rückt (Europäische Kommission, 2002, 13). Unter den bis Ende der sechziger Jahre bestehenden fordistischen Bedingungen war die Steuerung von Arbeitsprozessen und die Kontrolle von Mitarbeitern durch Weisungshierarchien in der Linienorganisation und Überwachung durch den jeweils unmittelbaren Vorgesetzten geprägt. Im postfordistischen Produktionsmodell wurden Hierarchien abgebaut, Eigenverantwortung gefördert und die Produktion individualisiert. Durch die Selbstorganisation

Tabelle

Tarifbindung und Verbreitung von Betriebsräten im Jahr 2003*				
	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte
	Anteil der Betriebe und der betroffenen Beschäftigten in Prozent aller Betriebe			
Betriebe/Beschäftigte mit Branchentarifvertrag	49	60	24	36
Betriebe/Beschäftigte mit Betriebsrat	11	48	11	39

* Privatwirtschaftliche Betriebe ab fünf Beschäftigte (ohne Landwirtschaft und Betriebe ohne Erwerbszweck)

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2003

der Arbeit wird die Arbeitsplanung als Bestandteil der Aufgabenbewältigung zu großen Teilen innerhalb eines Projekts vorgenommen. Entsprechend nehmen die Anforderungen an die Mitarbeiter zu.

Quantitative Aspekte wie allgemeine Lohnsteigerungen oder kollektive Arbeitszeitverkürzungen passen immer weniger zu dieser Entwicklung, während qualitative Elemente wie Qualifizierung, Mitarbeiterbindung, Partizipation (Beteiligung der Mitarbeiter an Entscheidungsprozessen) und investive Arbeitszeitmodelle wichtiger werden. Gefragt sind kaum noch kollektive Einheitsregelungen, sondern individuell auf den einzelnen Mitarbeiter oder auf verschiedene Mitarbeitergruppen (Teams) abgestimmte Arbeitsbedingungen.

Dass die individuelle Ebene der Arbeitsbeziehungen an Bedeutung gewinnt, lässt sich schon heute an der sinkenden Tarifbindung sowie an der mangelnden Verbreitung von Betriebsräten ablesen. Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass in Westdeutschland nur noch jeder zweite und in den neuen Bundesländern nur noch jeder vierte Betrieb mit mindestens fünf Beschäftigten an einen Flächentarifvertrag gebunden ist. Einen Betriebsrat findet man in gerade einmal elf Prozent aller Betriebe mit fünf und mehr Mitarbeitern. Die Kernzone des dualen Systems, in der sowohl eine Tarifbindung besteht als auch Mitbestimmungsträger existieren, galt im Jahr 2003 in Westdeutschland für neun Prozent und im Osten für acht Prozent aller Betriebe. Bezogen auf die Beschäftigten erstreckte sich die Kernzone im Westen auf 42 und im Osten auf 31 Prozent, weil Tarifbindung und Betriebsrätedichte positiv mit der Betriebsgröße zusammenhängen (Ellguth/Kohaut, 2004).

In gewerkschafts- und betriebsratsfreien Zonen müssen die Arbeitsbedingungen individuell ausgehandelt werden. Das kann zwar zu höheren Transaktionskosten führen, bietet aber mehr Flexibilität. Die individuelle Regelung der Arbeitsbeziehungen ist auf unterschiedliche Weise möglich. Bei paternalistischen Unternehmenskulturen werden familiäre Ressourcen und Loyalitäten für geschäftliche Zwecke eingesetzt. Die Arbeitsbeziehungen werden auf private Angelegenheiten ausgedehnt, etwa durch ein Engagement des Unternehmens für die Ausbildung der Kinder von Un-

ternehmensangehörigen, besondere Sozialleistungen (Werkwohnungen) oder die Aufmerksamkeit von Seiten des Arbeitgebers für private Ereignisse wie Eheschließung oder Geburt. Beim Management by Motivation werden überdurchschnittliche Löhne und Sozialleistungen geboten, ein firmeneigenes Beschwerde- und Vorschlagswesen institutionalisiert und gepflegt oder auch regelmäßige Mitarbeiterbefragungen durchgeführt (Sadowski, 2002, 232 ff.). In diese Richtung geht auch das vor allem in den Vereinigten Staaten praktizierte Human Resource Management (HRM). Das HRM kann ein Instrument zur Regelung der Arbeitsbeziehungen an den Gewerkschaften vorbei sein, ist aber auch als Ergänzung kollektiver Verhandlungen vorstellbar.

3

Ebenen der Arbeitsbeziehungen

3.1 Human Resource Management und Individualautonomie

Das HRM ist ein amerikanisches Managementkonzept, das vielfach in Unternehmen praktiziert wird, die weder gewerkschaftlich organisiert noch tarifgebunden sind. Anstelle einer bloß reagierenden und verwaltenden Personalpolitik propagiert das Konzept eine strategische Ausrichtung der Personalpolitik, die den Menschen nicht nur als Kostenfaktor, sondern als Ressource begreift. Ziel ist, die Mitarbeiter durch Partizipation stärker an ein Unternehmen zu binden und traditionelle, konflikträchtige Beziehungen mit kollektiven Interessenvertretungen zu überwinden (Weitbrecht/Fischer, 1993, 179; Weitbrecht/Mehrwald, 1999, 91). Partizipation umfasst die direkte Konsultation und Mitwirkung von Arbeitnehmern durch Mitarbeitergespräche, Qualitätszirkel und Gruppenarbeit, aber auch die finanzielle Partizipation durch Gewinn- oder Kapitalbeteiligungen.

Im Vergleich zum herkömmlichen Personalmanagement zeichnet sich HRM durch gezielte Personalentwicklung, eine Stärkung der personalpolitischen Kompetenzen von Linienmanagern, die Betonung einer ge-

meinsamen Unternehmenskultur, eine langfristige Planungsperspektive sowie eine gezielte Förderung von Kommunikation und Partizipation im Betrieb aus (Weitbrecht/Fischer, 1993, 188; Fischer, 1998, 68). Während das traditionelle Personalmanagement auf dem Prinzip basiert, dass Mitarbeiter Anordnungen befolgen, trägt HRM dem „employee commitment“ Rechnung: Die Arbeitnehmer sind in die Entscheidungsfindung eingebunden und fühlen sich selbst verpflichtet, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen (Garnjost/Wächter, 1996, 796).

Nach Storey (1989, 8) lässt sich eine „weiche“ und eine „harte“ Variante des HRM unterscheiden. In beiden Varianten soll die individuelle Ebene der Arbeitsbeziehungen durch HRM kooperativer gestaltet werden. Bei der weichen Variante zielen Arbeitsbeziehungen zwischen Management und Individuen nicht auf eine Verdrängung der Gewerkschaften und damit auf eine Vermeidung oder Beseitigung einer kollektiven Regelung von Arbeitsbeziehungen ab, sondern auf eine Koexistenz und Ergänzung individueller und kollektiver Regelungen. Demgegenüber dient HRM in der harten Variante explizit dazu, die kollektive Regelung von Arbeitsbeziehungen über Gewerkschaften und ihre Repräsentanten zu verdrängen. Damit erweitert sich der Begriff der Arbeitsbeziehungen um das Management als betrieblichen Partner (Weitbrecht, 1995, 197).

In den USA dominiert die harte Variante des HRM. Um in einem Betrieb agieren zu können, müssen Gewerkschaften anerkannt sein. Eine Anerkennung setzt voraus, dass die Belegschaft einer gewerkschaftlichen Agitation mehrheitlich zustimmt. Durch HRM versucht das Management, die Mitarbeiter so zu beeinflussen, dass sie eine gewerkschaftliche Präsenz im Betrieb ablehnen. Anstelle kollektiver Regelungen treten individuelle. Diese seit Anfang der achtziger Jahre betriebene Anti-Gewerkschafts-Strategie hat maßgeblich dazu beigetragen, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit rund 13 Prozent im internationalen Vergleich recht gering ist und nur etwa 16 Prozent aller Arbeitnehmer tarifgebunden sind. Auch in Großbritannien setzte Mitte der achtziger Jahre eine HRM-Diskussion ein – parallel zur Anti-Gewerkschafts-Gesetzgebung der Thatcher-Regierung. In Großbritannien ist das System der kollektiven Arbeitsbeziehungen aber keineswegs so instabil wie in den USA geworden (Garnjost/Wächter,

1996, 794 f.). Gewerkschaftlich organisiert sind heute noch 29 Prozent aller Arbeitnehmer, tarifgebunden etwa 36 Prozent.

Dementsprechend schätzt Guest (1989, 474 ff.) den Versuch, die Arbeitsbeziehungen mittels HRM zu individualisieren, nicht von vorneherein als anti-gewerkschaftlich ein. Trotzdem sieht er eine „Neue Form der Arbeitsbeziehungen“ (New Industrial Relations), weil eine engere Beziehung zwischen Manager und Mitarbeiter – hervorgerufen durch die direkte Orientierung des Managements an den Mitarbeiterbedürfnissen – die Zufriedenheit der Arbeitnehmer steigert. In gewerkschaftlich organisierten Betrieben wird der Ruf nach einer Gewerkschaft, die vor willkürlichen Managementaktivitäten schützt, leiser; in unorganisierten Betrieben wird von Seiten der Arbeitnehmer erst gar nicht nach einer Gewerkschaft gefragt. Es kommt zu einer Ablösung des traditionellen Systems kollektiver Tarifverträge durch eine neue Form der Arbeitsbeziehungen, bei dem die Konzentration auf den individuellen Arbeitnehmer im Vordergrund steht. Weil das Management durch HRM ausreichend auf die Bedürfnisse der Arbeitnehmer eingeht, werden kollektive Arbeitnehmervertreter überflüssig (Fischer, 1998, 105).

Damit stellt sich die Frage, welche Rolle das HRM in den deutschen Arbeitsbeziehungen spielen kann. Hierzulande sind die Arbeitsbeziehungen viel stärker institutionalisiert als in den angelsächsischen Ländern. Eine Stärkung der individuellen Arbeitsbeziehungen im Betrieb mittels HRM dürfte sich zwar positiv auf das Betriebsklima auswirken, aber kaum die kollektive Einrichtung „Betriebsrat“ verdrängen, deren Bestand gesetzlich garantiert ist (Weitbrecht/Fischer, 1993, 189; Fischer, 1998, 108). Außerdem neigen Unternehmen hierzulande eher als in den USA oder Großbritannien dazu, Tarifstandards auch unorganisierten Arbeitnehmern zu gewähren. Obwohl nur noch 23 Prozent aller Arbeitnehmer Mitglied einer Gewerkschaft sind, ist die Tarifbindung der Beschäftigten (einschließlich Firmentarifbindung) mit 70 Prozent dreimal so hoch. Trotz des geringen Organisationsgrades ist der gewerkschaftliche Einfluss groß.

Theoretisch wäre eine Konstellation von konfliktreichen Arbeitsbeziehungen auf der kollektiven Ebene und konsensgeprägten Arbeitsbeziehungen

auf der individuellen Ebene denkbar, die den Betriebsrat isoliert und seine Funktion in Frage stellt. Fischer (1998, 115) hält ein solches Szenario aber nur im Einzelfall für realistisch. Wahrscheinlicher seien Konstellationen, bei denen die Ausgestaltung der beiden Ebenen der Arbeitsbeziehungen vergleichbar seien, also entweder in beiden Fällen kooperativ oder in beiden Fällen konfliktreich.

In der Literatur wird deshalb die Auffassung vertreten, dass HRM die traditionell-kollektiven Arbeitsbeziehungen im Betrieb nicht ablösen werde. Vielmehr könne HRM nur ergänzend umgesetzt werden, indem die Gestaltung der individuellen Arbeitsbeziehungen auch die Notwendigkeit und Existenz der kollektiven Arbeitnehmervertreter anerkenne (Weitbrecht/Fischer, 1993, 190 ff.; Fischer, 1998, 107 ff.; Weitbrecht/Mehrwald, 1999, 99 ff.).

3.2 Betriebsrat und Betriebsautonomie

Die Betriebsräte nehmen im dualen System der Interessenvertretung vor allem Mitbestimmungsrechte wahr, die im BetrVG geregelt sind. Die Mitbestimmung soll die Teilnahme der Arbeitnehmer am Willensbildungsprozess im Unternehmen sichern. Der Betriebsrat ist nach dem BetrVG das zentrale Vertretungsorgan der Arbeitnehmer, das darüber wacht, dass Arbeitsschutzgesetze, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen eingehalten werden. Zudem vertritt er die kollektiven Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber. Dazu gehören nach Niedenhoff (2002, 109) die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen (§ 87 BetrVG), personellen (§§ 92 bis 95, 99, 102, 103 BetrVG) und wirtschaftlichen Angelegenheiten (§ 106 ff. BetrVG) sowie in der Förderung der Berufsbildung (§§ 96 bis 98 BetrVG).

Bei den sozialen Angelegenheiten muss der Betriebsrat unter anderem dem Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, Pausenregelungen oder der Verteilung der Arbeitszeit auf einzelne Wochentage zustimmen. Eine vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit muss ebenso durch den Betriebsrat bewilligt werden wie

Überstunden und Urlaubspläne. Mitbestimmungspflichtig ist auch die Festsetzung von Akkordsätzen und leistungsbezogenen Entgelten. In personellen Angelegenheiten bestehen Unterrichtsrechte des Betriebsrats bei Einstellungen, Eingruppierungen, Umgruppierungen und Versetzungen.⁷ Kündigungen sind erst nach Anhörung des Betriebsrats wirksam. In wirtschaftlichen Angelegenheiten wirkt der Betriebsrat bei Betriebsänderungen und Sozialplänen mit.

Mit dieser Aufzählung ist die Liste an Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten zwar bei weitem nicht erschöpft (zu weiteren Rechten siehe Niedenhoff, 2002, 114 ff.). Sie zeigt aber, dass der Betriebsrat ein wichtiger kollektiver Akteur ist. Keine Kompetenzen hat der Betriebsrat in Fragen, die üblicherweise in Tarifverträgen geregelt werden. Durch die Tendenz, den Betrieben über tarifliche Öffnungsklauseln mehr Regelungskompetenzen einzuräumen, sind die Betriebsräte aber auch bei der Regelung von Arbeitsbedingungen immer stärker in der Pflicht. Nur wenige Tarifverträge lassen allerdings zu, dass die Betriebsräte Abweichungen vom Tarifvertrag ohne Hinzuziehung der Tarifparteien frei mit der Unternehmensleitung aushandeln können. Der Regelfall sieht so aus, dass Betriebsräte und Management verhandeln und die Gewerkschaft entweder von vornherein miteinbeziehen oder diese zumindest über die Verhandlungsergebnisse unterrichten, um sich auf diese Weise deren Zustimmung zu sichern.

Räumte man den Betriebsräten ein tarifpolitisches Mandat ein, würden Mitbestimmung und Tarifpolitik in einer Institution konzentriert. In betrieblichen Konfliktsituationen wäre nicht auszuschließen, dass die Betriebsräte ihre umfassenden Mitwirkungskompetenzen nutzen könnten, um die Arbeitgeber in tarifpolitischen Fragen unter Druck zu setzen. Beispielsweise könnten sie durch eine Verweigerungshaltung bei Einstellungsfragen, Kündigungen oder Mehrarbeit die Unternehmensleitung dazu zwingen, Zugeständnisse bei den Lohnsteigerungen zu machen (Seitel, 1996, 98). Dementsprechend ist durchaus zu befürchten, dass mancher Betriebs-

⁷ Dies gilt in Unternehmen mit in der Regel mehr als 20 wahlberechtigten Arbeitnehmern.

rat seine durch tarifpolitische Kompetenzen angereicherte Machtfülle missbrauchen könnte.

Ein weiterer Einwand ist, dass einem Betriebsrat, der Löhne und andere Arbeitsbedingungen aushandelt, ein Streikrecht zustehen müsste. In diesem Fall würden tarifpolitische Konflikte in den Betrieben ausgetragen. Obwohl der Flächenstreik längst ausgedient hat und heutzutage nur einzelne Betriebe bestreikt werden, dürften innerbetriebliche Konfliktlösungen dem Betriebsklima schaden. Natürlich entstehen auch im heutigen Flächentarifvertragssystem betriebsinterne Konflikte in solchen Betrieben, die im Falle eines Arbeitskampfes bestreikt werden. Besonders sichtbar war dies beim Kampf um die Einführung der 35-Stunden-Woche in der ostdeutschen Metall- und Elektro-Industrie im Frühsommer 2003. Aufgrund des geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrades kam es in einigen Betrieben zu einer Spaltung der Belegschaft. Während sich Organisierte am Ausstand beteiligten und als Streikposten agierten, lehnten viele Unorganisierte eine Arbeitsniederlegung ab.⁸ Solche innerbetrieblichen Konflikte lassen sich aber oft vermeiden, wenn gewerkschaftlich gut organisierte Betriebe in einem rollierenden System nur tageweise bestreikt werden, wie es die IG Metall beispielsweise im Lohnstreik der Tarifrunde 2002 im Tarifgebiet Baden-Württemberg praktiziert hat. Hingegen droht in betriebsinternen Tarifauseinandersetzungen, bei denen ein Betriebsrat zu längeren, also mehrtägigen oder gar mehrwöchigen Arbeitsniederlegungen aufruft, schnell eine Eskalation mit der Unternehmensleitung oder innerhalb der Belegschaft. Erschwerend kommt hinzu, dass der Konflikt „internalisiert“ ist, weil direkt zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat verhandelt wird. Bei Branchentarifverhandlungen ist der in einem Betrieb ausgetragene Konflikt hingegen „externalisiert“, weil die Tarifparteien miteinander verhandeln.

Zu den Stärken des Industriestandorts Deutschland gehören die funktionsfähigen Produktionsnetzwerke. Bei dezentralen Lohnfindungs-

⁸ Beispielhaft sei auf die Konflikte im Dresdner Kolbenringwerk von Federal Mogul und im ZF-Werk Brandenburg verwiesen, wo Arbeitswilligen der Zugang zum Arbeitsplatz letztlich per Gerichtsbeschluss ermöglicht werden musste. Siehe Financial Times Deutschland vom 20./21./22.06.2003.

systemen sind sie störungsanfälliger als bei zentralen Verhandlungen, weil Arbeitskonflikte an verschiedenen Stellen des Netzwerks zu verschiedenen Zeitpunkten in der Summe negativer wirken als zeitlich beschränkte und simultan ablaufende Konflikte im Flächentarifvertrag.

Ferner ist zu beachten, dass Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene „asymmetrisch“ wirken können. Untersuchungen über betriebliche Bündnisse für Arbeit zeigen zwar, dass Verhandlungen mit den Betriebsräten im Krisenfall eine Kostenentlastung bringen (Mauer/Seifert, 2001; Berthold et al., 2003a). Unklar ist aber, wie sich die Betriebsräte nach einer erfolgreichen Konsolidierung im Aufschwung verhalten. Möglicherweise vollzieht sich der Lohnanstieg schneller als bei Flächentarifverhandlungen, wo sich Lohnzuwächse eher am Durchschnitt der Branche orientieren (Fitzenberger/Franz, 2000, 2003). Dies ist insbesondere zu erwarten, wenn die Beschäftigten eines Betriebs ihre Lohnforderungen nicht nur von der wirtschaftlichen Situation des eigenen Betriebs, sondern auch von den Lohnverhandlungen in anderen Betrieben abhängig machen. Eine ungleiche Lohndynamik verursacht dann Neideffekte, die negativ auf die Produktivität durchschlagen und zu Nachholdebatten führen, die das Betriebsklima belasten, die Löhne hochschaukeln und die Lohndifferenzierung mindern können.

Der Vorteil einer Stärkung der Betriebsautonomie liegt vor allem darin, dass Löhne, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen der spezifischen Firmensituation angepasst werden können. Branchenweite Tarifstandards sind mehr oder weniger Durchschnittswerte, die auf ertragsschwächere Grenzbetriebe wenig Rücksicht nehmen. Die Durchschnittslohnbildung begünstigt überdurchschnittlich produktive Firmen und belastet weniger produktive. Diese Form der Lohnbildung und Lohnnivellierung beschleunigt den Strukturwandel, da die begünstigten produktiven Firmen schneller expandieren, während die unproduktiven Grenzbetriebe schneller aus dem Markt gedrängt werden.

Die durch eine Durchschnittslohnbildung angestoßene Strategie der „Produktivitätspeitsche“ mag in Zeiten der Vollbeschäftigung Sinn machen. Angesichts eines ohnehin rasanten Strukturwandels und anhaltender

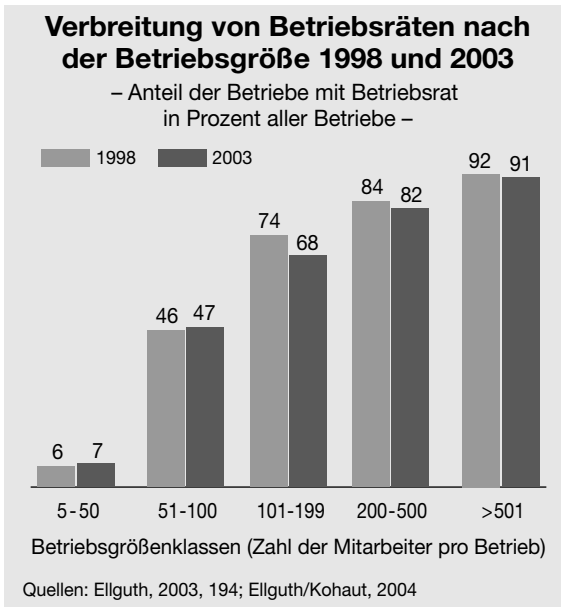
Unterbeschäftigung läuft eine solche Tariflohnpolitik allerdings Gefahr, den Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zu verstärken (Lesch, 2000, 25 f.). Zwar lässt sich der Druck auf die weniger produktiven Betriebe lindern, wenn diese tarifliche Öffnungsklauseln nutzen können. Je mehr Betriebe aber dazu übergehen (müssen), desto unverbindlicher wird der Flächentarifvertrag und desto größer wird der Widerstand der Gewerkschaften, der Nutzung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln zuzustimmen. Besser wäre es, wenn Flächentarifverträge auf eine Durchschnittslohnbildung verzichten und stattdessen echte Mindestbedingungen festlegen würden, so dass der Mechanismus der Produktivitätspeitsche erst gar nicht angeschoben würde.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma wäre, die Flächentarifverträge an den Möglichkeiten des unteren Drittels der Betriebe einer Branche zu orientieren. Denn dann würden diese einem weniger starken Anpassungs- und Rationalisierungsdruck ausgesetzt, während produktivere Firmen über tarifliche Zusatzleistungen gewähren könnten. Der Anreiz zu einer über tariflichen Bezahlung wäre durchaus gegeben, weil sie die Beschäftigten motiviert und qualifizierte Mitarbeiter enger an das Unternehmen bindet. Auf der Habenseite einer über tariflichen Bezahlung stehen demnach eine bessere Arbeitsleistung und weniger Fluktuationskosten.

Umsetzen ließe sich dieser Weg durch zweistufige Tarifverhandlungen. Auf der Branchenebene würde eine für alle Unternehmen verbindliche und vertretbare Mindestlohnsteigerung ausgehandelt, die je nach Ertragslage auf der Betriebsebene nachverhandelt werden könnte. In diesem Modell würde die Betriebsebene gestärkt, ohne den Vorrang der Tarifautonomie einzuschränken.⁹ Allerdings nimmt das innerbetriebliche Konfliktpotenzial auch in dieser Variante zu. Zwar lassen sich Streiks oder Aussperrungen als Druckmittel ausschließen, indem der Branchenabschluss mit einer Friedenspflicht gekoppelt wird, die der Laufzeit des geltenden Tarifvertrags entspricht. Trotzdem ist bei Nachverhandlungen

⁹ Moene et al. (1993, 130) halten ein System zweistufiger Tarifverhandlungen für das beste System: "In the presence of strong cohesive unions, a mixed system of centralized bargaining over the base wage and subsequent firm-level bargaining under a peace clause may be the best compromise between divergent concerns."

Abbildung 1



denkbar, dass Mitbestimmungsrechte als ein tarifpolitisches Druckmittel eingesetzt werden, um eine maximale Lohnsteigerung herauszuholen. Anstelle eines formalen Streiks kann sich der Protest zum Beispiel in einer Verweigerung von Mehrarbeit oder in der Verweigerung eines Schichtsystems äußern.

Ein Blick auf die Betriebsrätedichte zeigt, dass ein zweistufiges Tarifsystem in vielen

kleinen und mittleren Betrieben nicht über Betriebsräte umgesetzt werden könnte. Nur elf Prozent aller Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten haben einen Betriebsrat (siehe Abbildung 1). Zu einem differenzierteren Bild führt die Unterscheidung nach der Betriebsgröße. Sie zeigt, dass die Verbreitung von Betriebsräten eng mit der Betriebsgröße zusammenhängt. Während im Jahr 2003 nur jeder vierzehnte Betrieb mit fünf bis 50 Beschäftigten einen Betriebsrat hatte, galt dies für sieben von zehn Betrieben mit 101 bis 199 Beschäftigten und für neun von zehn Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten.

Ein Fünf-Jahres-Vergleich macht deutlich, dass die Betriebsrätedichte trotz Dezentralisierung der Tarifpolitik nahezu konstant geblieben ist. Allein in der Betriebsgrößeklasse mit 101 bis 199 Mitarbeitern ist ein Rückgang um sechs Prozentpunkte zu beobachten. Auffallend ist, dass sich die im Jahr 2001 vorgenommene Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, die unter anderem ein erleichtertes Wahlverfahren für kleine Betriebe einführte, bislang nicht positiv auf die Betriebsrätedichte ausgewirkt hat.

3.3 Gewerkschaften und Tarifautonomie

Dass die Arbeitsbedingungen in Deutschland überwiegend kollektiv über die Gewerkschaften geregelt werden, ist nicht zuletzt eine Folge des rechtlich-institutionellen Ordnungsrahmens (Lesch, 2004). Das Grundgesetz (GG) garantiert in Art. 9 Abs. 3 die Tarifautonomie, also das Recht, ohne staatliche Einflussnahme zur Regelung der Arbeitsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Ein Vorrang kollektiver Regelungen lässt sich aus dieser „positiven Koalitionsfreiheit“ indes nicht ableiten. Denn auch die „negative Koalitionsfreiheit“, also das Recht, von diesen Vereinigungen fern zu bleiben und die Arbeitsbedingungen individuell festzulegen, wird durch Art. 9 Abs. 3 GG garantiert.

Der Vorrang der Tarifautonomie gegenüber der Betriebs- und Individualautonomie ergibt sich vielmehr aus dem Tarifvertrags- und dem Betriebsverfassungsgesetz. Das Betriebsverfassungsgesetz räumt der Tarifautonomie gegenüber der Betriebsautonomie einen Vorrang ein (siehe Kapitel 2.2). Dadurch wird eine Konkurrenz zwischen den beiden Kollektivorganen Betriebsrat und Gewerkschaft vermieden und die Grundlage für das hierzulande praktizierte duale System der Interessenvertretung geschaffen.

Der Vorrang der Tarifautonomie gegenüber der Individualautonomie ergibt sich aus dem Tarifvertragsgesetz (TVG). Dort ist in § 4 Abs. 3 das „Günstigkeitsprinzip“ festgelegt, wonach Abweichungen vom Tarifvertrag nur zulässig sind, wenn sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten oder durch den Tarifvertrag gestattet sind. Eine Konkretisierung des Günstigkeitsvergleichs fehlt im Gesetz. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Rahmen seiner Rechtsprechung einen Sachgruppenvergleich entwickelt, bei dem die zu vergleichenden Regelungen in einem sachlichen Zusammenhang stehen müssen. Der Sachgruppenvergleich verbietet einem tarifgebundenen Arbeitgeber, den Lohn eines Mitarbeiters im Wege einer einzelvertraglichen Abmachung gegenüber dem Tariflohn abzusenken oder die individuelle Arbeitszeit gegenüber der tariflichen Arbeitszeit zu verlängern. Laut BAG sind Arbeitsentgelt und Arbeitszeit einerseits und eine Beschäftigungsgarantie andererseits völlig unterschiedlich geartete

Regelungsgegenstände, für deren Bewertung es keinen gemeinsamen Maßstab gibt (BAG, 1999). Die Konsequenz dieses Richterrechts ist, dass jeder tarifgebundene Arbeitgeber Tarifstandards als Mindestbedingungen zu akzeptieren hat. Sofern er mit seinen Beschäftigten einen Beschäftigungspakt schließen möchte, bei dem die Beschäftigten einen Lohnverzicht einbringen und der Arbeitgeber im Gegenzug auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet, muss er – sofern dies nicht ausdrücklich durch eine tarifliche Öffnungsklausel gestattet ist – den Tarifvertrag kündigen und die kollektiven Tarifnormen durch einzelvertragliche Regelungen ersetzen. Tarifungebundene Arbeitgeber haben hingegen grundsätzlich die Möglichkeit, mit ihrer Belegschaft Bündnisse für Arbeit zu treffen. Diese müssen allerdings einzelvertraglich umgesetzt werden.

Kann man der Einschränkung der Individualautonomie durch das Günstigkeitsprinzip noch dadurch entgehen, dass der Arbeitgeber auf eine Tarifbindung verzichtet, erfassen Tarifnormen, die für allgemein verbindlich erklärt werden, auch die Tarifungebundenen. Nach § 5 Abs. 1 TVG kann der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (oder stellvertretend die entsprechenden Landesminister) auf Antrag des paritätisch aus Arbeitgebern und Gewerkschaften besetzten Tarifausschusses einen Tarifvertrag innerhalb seines Geltungsbereichs auf die tarifungebundenen „Außenseiter“ ausdehnen.¹⁰ Ökonomisch gesehen stellt dieser Zwang zur Anwendung von Tarifnormen einen klaren Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit dar. Nach juristischer Auffassung umfasst die negative Koalitionsfreiheit allerdings nicht die Garantie, sich kollektiven Verträgen entziehen zu können, sondern nur die Freiheit, den vertragschließenden Koalitionen fern zu bleiben. Diese Freiheit werde durch den Zwang zur Anwendung von Tarifnormen nicht beeinträchtigt.¹¹

¹⁰ Die Allgemeinverbindlicherklärung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer, die in den Geltungsbereich des auszuweitenden Tarifvertrags fallen, in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten und zweitens muss sie im öffentlichen Interesse geboten erscheinen. Gilt es, einen sozialen Notstand zu beheben, brauchen die beiden Voraussetzungen nicht erfüllt zu sein.

¹¹ Zur kritischen Diskussion dieser Rechtsauffassung siehe Lesch (2003, 49 ff.).

Infolge des institutionellen Ordnungsrahmens werden die deutschen Arbeitsbeziehungen von überregionalen Branchentarifverträgen – den so genannten Flächentarifverträgen – dominiert. Dass rund 60 Prozent aller Beschäftigten unter Regelungen der verschiedenen Flächentarifverträge fallen, hängt allerdings auch mit den Interessen der Tarifparteien an branchenweiten Tarifverträgen zusammen. Die Arbeitgeber sparen Transaktionskosten, weil sie nicht eine Reihe von Einzelarbeitsverträgen aushandeln müssen. Sie profitieren ferner von einer Ordnungsfunktion: Gerade längerfristige Tarifverträge schaffen Planungssicherheit und die brancheneinheitliche Friedenspflicht stabilisiert die Rahmenbedingungen einer vernetzten Wirtschaft. Da Tarifkonflikte überbetrieblich ausgetragen und damit weitgehend aus den Betrieben herausgehalten werden, fällt dem Flächentarifvertrag auch eine Befriedungsfunktion zu. Und schließlich sorgt er dafür, dass die Preiskonkurrenz zwischen den Unternehmen durch die Standardisierung von Löhnen, Arbeitszeiten und sonstigen Arbeitsbedingungen entschärft wird (Traxler, 1997). Diese Entschärfung lässt sich aber nur im inländischen Wettbewerb durchsetzen, nicht auf den globalen Märkten, wo heute häufig die wichtigsten Wettbewerber angesiedelt sind.

Die Gewerkschaften sind am Flächentarifvertrag interessiert, weil er den strukturellen Machtvorsprung des Arbeitgebers am Arbeitsmarkt eindämmt (Schutzfunktion) und die Teilhabe der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Fortschritt und deren Beteiligung an der Regelung der Arbeitsbedingungen sichert (Verteilungsfunktion). Diese Funktionen sichern aber nicht nur die von den Gewerkschaften angestrebte Homogenität in der Einkommensentwicklung, sondern verleihen ihnen auch den Status einer gesellschaftspolitisch relevanten Kraft (Traxler, 1997).

Rechtlich gesehen handelt es sich bei Flächentarifverträgen um Konditionenkartelle, also um Vereinbarungen, die eine einheitliche Anwendung von Normen zum Inhalt haben (Brocker, 2003, 11). Die Monopolkommission (1994, Tz. 880) interpretiert sie ökonomisch als „Mindestpreiskartelle für das Angebot von Arbeitsleistungen“. Diese Kartelle sind von dem im Wettbewerbsrecht verankerten Kartellverbot ausgenommen, weil die strukturellen Besonderheiten des Arbeitsmarktes eine effiziente

Allokation der Ressourcen im Wege eines funktionsfähigen Wettbewerbs in Frage stellen.

Dies wird mit der Befürchtung begründet, der einzelne Arbeitnehmer sei dem Arbeitgeber strukturell unterlegen, weil der Arbeitgeber rechtlich und wirtschaftlich frei sei, der Arbeitnehmer hingegen nur rechtlich. Durch die wirtschaftliche Abhängigkeit müsse der Arbeitnehmer Lohnangebote akzeptieren, die unter dem Wert seiner Arbeitsleistung lägen. Eng mit diesem Argument verknüpft ist die an der Marxschen Verelendungstheorie anknüpfende Idee eines Unterbietungswettbewerbs. Da jeder Arbeitnehmer auf ein bestimmtes Einkommen angewiesen sei, reagiere der Arbeitnehmer auf eine Lohnsenkung mit einer Ausweitung seines Arbeitsangebots. Reagierten aber alle Arbeitnehmer in dieser Weise, komme es zu einer Spirale von Lohnsenkung und Ausweitung des Arbeitsangebots, die letztlich zu einer „Verelendung“ der Arbeitnehmer führe (Lampert, 1998, 35 f.). Kollektive Mindestnormen für Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen sollen diesen Unterbietungswettbewerb verhindern.

Die Kartellstruktur des Arbeitsmarktes dient demnach nicht der Ausschaltung von Wettbewerb, sondern zielt auf die Herstellung eines Marktgleichgewichts gegenüber der anderen Marktseite ab (Rieble, 2000, 204). Die negative Koalitionsfreiheit erlaubt es, die Reichweite der kollektiven Normsetzung einzuschränken: Auf dem Arbeitsmarkt kommt der Wettbewerb umso eher zum Zuge, je weniger Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich Verbänden und Gewerkschaften anschließen.

Ein Blick auf die Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften (siehe Abbildung 2) zeigt, dass der gewerkschaftliche Netto-Organisationsgrad – also der Anteil der aktiven Gewerkschaftsmitglieder an allen Arbeitnehmern – von 36 Prozent im Jahr 1991 auf unter 23 Prozent im Jahr 2003 gesunken ist. Ein Teil der Verluste hängt damit zusammen, dass viele Ostdeutsche nach dem Fall der Mauer aus dem im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) aufgegangenen „Freien Deutschen Gewerkschaftsbund“ ausgetreten sind. Aber auch in den alten Bundesländern haben zumindest die im DGB zusammengeschlossenen Arbeitnehmerverbände viele Mitglieder

Abbildung 2



verloren. Inklusive Arbeitslosen, Studenten und Rentnern hatte der DGB im Westen 1990 noch 9,8 Millionen Mitglieder, Ende 2001 (keine neueren Angaben verfügbar) waren es nur noch rund 6,5 Millionen.

Parallel zur Mitgliedererosion der DGB-Gewerkschaften lässt sich für die zweite Hälfte der neunziger Jahre – längere Zeitreihenvergleiche sind aufgrund mangelnder Daten nicht möglich – eine rückläufige Tarifbindung beobachten. Nach Auswertungen des Betriebspanels beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Betriebspanel) fielen in Westdeutschland 1995 noch 72 Prozent der Beschäftigten in den Anwendungsbereich von Branchentarifverträgen, 2003 hingegen nur noch 62 Prozent. In den neuen Bundesländern ging die Flächentarifbindung der Beschäftigten von 56 auf 43 Prozent zurück. Bezogen auf die Betriebe haben im Westen zuletzt 43 Prozent Flächentarifverträge angewandt, im Osten 21 Prozent (Ellguth/Kohaut, 2004). Hinzu kommt, dass die Allgemeinverbindlichkeit im Entgeltbereich – abgesehen vom Baugewerbe und einigen Handwerksbereichen – fast keine Rolle mehr spielt, Tarifnormen

also kaum noch auf Tarifaußenseiter erstreckt werden (Lesch, 2003, 16). Anfang 2004 waren von den über 33.000 gültigen Flächentarifverträgen lediglich 470 allgemein verbindlich (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004).

Von einem Tarifkartell kann also zumindest in Ostdeutschland keine Rede mehr sein. Dort herrscht auf dem Arbeitsmarkt weitgehend Wettbewerb. Und auch im Westen hat die Individualautonomie eine beachtenswerte Größenordnung erreicht. Noch mehr Wettbewerb wäre theoretisch denkbar, wenn tarifgebundene Arbeitgeber bei der Entlohnung zwischen Organisierten und Unorganisierten differenzieren und die Arbeitsbedingungen mit den Unorganisierten frei aushandeln würden. Hiergegen sprechen aber nicht nur die genannten Vorteile des Flächentarifvertrags, sondern auch die Gefahr, die Beschäftigten durch eine solche Differenzierung zu einer Gewerkschaftsmitgliedschaft zu bewegen, wodurch die Differenzierung wieder aufgehoben würde.

Der äußere Erosionsprozess des Flächentarifvertrags zeigt sich auch an der wachsenden Zahl von Unternehmen, die mit den Gewerkschaften Firmentarifverträge abschließen. Sie hat sich seit 1990 auf rund 7.500 verdreifacht (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, 8). Welche Vorteile dieser Weg bringt, ist empirisch bislang nicht umfassend untersucht worden. Grundsätzlich bieten Firmentarifverträge die Möglichkeit, die Arbeitsbedingungen enger an den Bedürfnissen des Unternehmens auszurichten. Es darf aber nicht übersehen werden, dass ein Unternehmen, das einen Arbeitgeberverband verlässt und nun individuell verhandelt, es in der Regel mit derselben Branchengewerkschaft zu tun hat.

Eine spezifische Form des Firmentarifvertrags sind so genannte Anerkennungstarifverträge. Durch einen Anerkennungstarifvertrag verpflichtet sich ein nicht tarifgebundenes Unternehmen gegenüber einer Gewerkschaft, einen Flächentarifvertrag anzuwenden. Das Unternehmen wendet also Tarifnormen an, ohne diese über eine Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband selbst beeinflussen zu können. Einen ökonomischen Hintergrund dürfte dieses Verhalten kaum haben. Zwar lässt sich der Mitgliedsbeitrag

sparen, dafür erhält das Unternehmen aber keine Rechtsberatung und Serviceleistungen. Laut IAB-Betriebspanel orientiert sich immerhin fast jeder zweite tarifungebundene Betrieb freiwillig an Tarifverträgen. Die Zahl der Betriebe mit Anerkennungstarifvertrag wird nicht ermittelt.

Für flächentarifgebundene Betriebe bieten sich so genannte Ergänzungstarifverträge als Alternative dar, die auf der Basis tariflicher Öffnungsklauseln geschlossen werden können. Ein in der breiten Öffentlichkeit viel beachteter Ergänzungstarifvertrag wurde im Juni 2004 bei Siemens geschlossen. Um die Produktionsverlagerung von Mobiltelefonen nach Ungarn zu vermeiden, einigten sich Konzernleitung, Betriebsrat und IG Metall darauf, die Arbeitszeit an zwei Produktionsstandorten von 35 auf 40 Stunden ohne Lohnausgleich zu verlängern und feste tarifliche Sonderzahlungen durch eine variable Einmalzahlung zu ersetzen. Im Gegenzug garantierte Siemens die Produktionsstandorte für weitere zwei Jahre und sicherte zusätzliche Investitionen zu.

Ergänzungstarifverträge sind nur in Tarifbereichen möglich, in denen der Tarifvertrag Abweichungen im Wege von Betriebsvereinbarungen oder vergleichbaren betriebsspezifischen Abmachungen ausdrücklich gestattet. Dem Ergänzungstarifvertrag bei Siemens lag eine Vereinbarung der Metall-Tarifparteien zugrunde, die befristete Abweichungen vom Flächentarifvertrag der Metall- und Elektro-Industrie zur Beschäftigungssicherung ausdrücklich zulässt. Voraussetzung ist, dass die Tarifvertragsparteien nach gemeinsamer Prüfung mit den Betriebsparteien zustimmen. Ähnliche Regelungen gibt es in einer ganzen Reihe von Tarifbereichen.

In der Regel setzt eine Betriebsvereinbarung über eine Absenkung von Tarifstandards die Zustimmung der Tarifparteien voraus. Außerdem sind sie meist befristet und auf wirtschaftliche Notsituationen beschränkt. In der Chemie-, Metall- und Elektro-Industrie gelten Öffnungsklauseln auch zur Verbesserung der Wettbewerbs- oder Innovationsfähigkeit beziehungsweise der „nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung“. Die Beschränkungen sollen sicherstellen, dass vom Tarifvertrag abweichende Betriebsvereinbarungen nicht zur Regel werden und die Tarifstandards zur leeren Hülse degenerieren. Angaben über die Zahl

der Unternehmen, die Öffnungsklauseln in Anspruch nehmen, streuen beträchtlich. In der Metall- und Elektro-Industrie galt nach Angaben der IG Metall Anfang 2004 in 1.141 von insgesamt 5.704 flächentarifvertragsgebundenen Mitgliedsbetrieben ein Ergänzungstarifvertrag,¹² was einem Anteil von 20 Prozent entsprach.¹³ In der Chemischen Industrie nutzen nach Angaben des Bundesarbeitgeberverbands Chemie etwa zehn Prozent der 1.840 Mitgliedsfirmen eine oder mehrere Öffnungsklauseln. Aus der Betriebsrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) geht hervor, dass im Jahr 2002 insgesamt 35 Prozent aller Betriebe mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten Öffnungsklauseln in Anspruch nahmen (Bispinck/Schulten, 2003, 160). Allerdings ist diese Befragung nicht repräsentativ.

Der Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien schränkt die Nutzung von Öffnungsklauseln ebenso ein wie die weit verbreitete Konzentrierung auf betriebliche Notsituationen. Nicht jedes Unternehmen ist bereit, der Gewerkschaft Einblick in die Bücher zu gewähren, um ihre Zustimmung zu einer Absenkung tariflicher Standards zu gewinnen. Andererseits ist eine immer stärkere Nutzung von Öffnungsklauseln auf Dauer kein Ersatz für eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik. Tarifstandards sollten Mindeststandards im ökonomischen Sinne sein: Der Lohnerhöhungsspielraum ergibt sich nicht aus den potenziellen Möglichkeiten der wirtschaftlich stärksten Unternehmen, sondern aus denen der schwächeren. Je mehr Unternehmen Öffnungsklauseln benötigen, desto weniger stellen Tarifnormen Mindeststandards im ökonomischen Sinne dar. Aber: Je höher die Mindeststandards sind, umso mehr Öffnungsklauseln sind erforderlich.

¹² Zitiert nach „Die Zeit“, Nr. 7 vom 05.02.2004, S. 19.

¹³ Durch den „Pforzheimer Tarifvertrag“ sind bis zum Spätsommer 2004 laut Gesamtmetall weitere 70 Ergänzungstarifverträge hinzugekommen.

4

Das duale System der Interessenvertretung

4.1 Mitbestimmung und partnerschaftliche Zusammenarbeit

In Kapitel 3.2 wurde bereits verdeutlicht, dass der Betriebsrat durch seine Mitbestimmungskompetenzen ein wichtiger kollektiver Akteur ist und eine Übertragung tarifpolitischer Kompetenzen über die in § 77 Abs. 3 BetrVG gewährten Möglichkeiten hinaus problematisch ist. Nicht diskutiert wurde, wie die Mitbestimmung die Arbeitsbeziehungen beeinflusst.

Für die Kommission Mitbestimmung (1998, 7) ist Mitbestimmung ein Element der einzelwirtschaftlichen Leitungs- und Entscheidungsstruktur von am Markt konkurrierenden Unternehmen, welche die Interessen und Bedürfnisse aller Beteiligten berücksichtigt. Formal lässt sich eine Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Vertretung der Belegschaft im Aufsichtsrat der Unternehmen durch Betriebsratsmitglieder und Gewerkschaftsvertreter) von der in Kapitel 3.2 diskutierten betrieblichen Mitbestimmung unterscheiden. In der Praxis wurde die Mitbestimmung auf Unternehmensebene laut Kommission allerdings zum verlängerten Arm der betrieblichen Mitbestimmung.

Vor allem die Unternehmensmitbestimmung – also die Mitbestimmung im Aufsichtsrat – hat sich nicht bewährt. Die Arbeitnehmerseite stellt häufig keine wirksame Kontrollinstanz dar, sondern – dies zeigt nicht nur die umstrittene Abfindungspraxis bei Mannesmann – segnet Management-Entscheidungen mehr oder weniger ab. Ferner treten Interessenkonflikte auf, zum Beispiel wenn der Vorsitzende der Gewerkschaft Ver.di als Aufsichtsratsmitglied von Lufthansa zu Streiks auf dem Frankfurter Flughafen aufruft und damit die „eigene“ Fluggesellschaft finanziell schädigt. Schließlich werden ausländische Investoren abgeschreckt, weil sie die Aufsichtsratssitze nicht nur mit der deutschen Arbeitgeberseite, sondern auch mit der Arbeitnehmerseite teilen müssen und dadurch zu wenig Einfluss erhalten.

Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 hat deutlich gemacht, dass auch die betriebliche Mitbestimmung nicht ausschließlich positiv bewertet wird.¹⁴ Unbestritten ist, dass die betriebliche Mitbestimmung Kosten verursacht. Direkte Kosten betreffen die Freistellung von Mitarbeitern, die Bereitstellung von Büros oder Kosten für Wahlen und Sitzungen; indirekte Kosten entstehen durch eine häufig erschwerte Entscheidungsfindung und damit verbundene Verzögerungen. Der Vorteil wird vor allem in einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Unternehmensleitung, Beschäftigten und Betriebsrat gesehen (Kommission Mitbestimmung, 1998, 17). Mitbestimmung schafft die Möglichkeit einer Artikulation von Unzufriedenheit (Voice-Option) und stellt dadurch eine Transaktionskosten sparende Alternative zur so genannten Exit-Option, also dem Verlassen des Unternehmens dar. Weitere Vorteile der betrieblichen Mitbestimmung werden darin gesehen, dass sie die Motivation und Produktivität der Mitarbeiter steigere (Sadowski, 2002, 276 f.).

Betriebliche Mitbestimmung ist nur dann effizient, wenn sie mehr Nutzen als Kosten generiert. Wenngleich internationale Vergleiche schwierig sind, gibt es Anzeichen, wonach Deutschland hinsichtlich der Betriebsverfassung die Kostenführerschaft innehat. Dies liegt vor allem daran, dass hierzulande auch Kleinbetriebe (ab fünf Beschäftigten) und der Mittelstand in die gesetzliche Arbeitnehmervertretung einbezogen sind (Junker, 2001, 243). Dort können die Kosten den Nutzen schnell überkompensieren. Diese Vermutung wird mit dem Argument gestützt, dass Mitbestimmung schon allein deshalb nicht effizient sein könne, weil ihre Einführung auf einem gesetzlichen Zwang beruhe (Franz, 2003a). Eine freiwillige Gewährung von Partizipationsrechten durch das Management, etwa im Rahmen des HRM, wäre einer gesetzlichen Regelung demnach vorzuziehen.

Dieser Argumentation werden in der Literatur verschiedene Argumente entgegengehalten (Levine/Tyson, 1990; Freeman/Lazear, 1994; Sadowski, 2002, 277 ff.). Freeman/Lazear (1994, 4 f.) weisen darauf hin, dass Mitbe-

¹⁴ Zu den neuen Vorschriften sowie zur Bewertung der Novellierung des BetrVG siehe Stettes (2004, 227 ff.).

stimmung nicht nur Effizienz-, sondern auch Verteilungswirkungen hat. Einerseits würden die Beschäftigten aufgrund von Beteiligungsrechten produktiver, so dass der insgesamt zwischen den Beschäftigten, den Anteilseignern und dem Management zu verteilende Kuchen größer wird. Andererseits steige die Verhandlungsmacht der Beschäftigten und damit auch der Anteil, den sie vom insgesamt Verteilbaren forderten. Würde ein überproportionaler Anteil verlangt, führten die Arbeitgeber trotz möglicher Produktivitätsgewinne keine Mitbestimmung ein. Letztlich ist die gesetzliche Regelung notwendig, um Kaldor-Hicks-Effizienz zu erreichen.

Anders als beim Pareto-Kriterium, nach dem eine Maßnahme nur effizient ist, wenn die Wohlfahrt eines Individuums verbessert werden kann, ohne die Wohlfahrt auch nur eines anderen Individuums zu verschlechtern, ist eine Maßnahme nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium effizient, wenn die Wohlfahrtsgewinne bei einigen Personen größer sind als die Wohlfahrtsverluste bei anderen Individuen, so dass diese zumindest hypothetisch entschädigt werden könnten. Natürlich müsste die Kompensation gesetzlich geregelt werden, da sie ansonsten kaum zustande käme. Angesichts mangelnder Kenntnis von Produktivitäts- und Verteilungswirkungen darf indes bezweifelt werden, dass dies praktisch durchführbar ist.

Außerdem räumen Freeman/Lazear (1994, 7) ein, dass anstelle eines gesetzlichen Zwangs auch die Möglichkeit bestünde, Betriebsräten keine lohnpolitischen Kompetenzen einzuräumen, um deren Begehrlichkeiten zu begrenzen. Tatsächlich seien Betriebsräte vor allem in Ländern mit einer vergleichsweise zentralisierten (gewerkschaftlichen) Lohnfindung verbreitet. Übertragen auf die deutschen Arbeitsbeziehungen heißt das: Eine Beschränkung der Betriebsautonomie gemäß § 77 Abs. 3 BetrVG ist sinnvoll, macht einen gesetzlichen Mitbestimmungszwang im Grunde genommen aber überflüssig.

Gegen diese Schlussfolgerung sprechen indes informationsökonomische Überlegungen. Auch bei asymmetrischer Information werden die Arbeitgeber Mitbestimmung nicht freiwillig einführen (Levine/Tyson, 1990, 235 f.). Wenn nur der Arbeitnehmer seine Produktivität genau kennt, muss der Arbeitgeber damit rechnen, dass Mitwirkungsrechte ausgerechnet

die weniger produktiven Arbeitnehmer anziehen, weil diese sich auf dem Wege der Mitbestimmung auch solche Leistungen sichern wollen, die sie im Leistungswettbewerb über ihre Produktivität nicht erwirtschaften können. Infolgedessen kommt es zu einer adversen Selektion, das heißt: zu einer Ansammlung von weniger Produktiven in mitbestimmten Firmen. Erwartet der Arbeitgeber, dass diese adverse Selektion zu Produktivitätsverlusten führt, welche die mitbestimmungsbedingten Produktivitätsgewinne überkompensieren, wird er freiwillig keine Beteiligungsrechte einführen. Damit entsteht ein Gefangenendilemma. Würden alle Unternehmen Beteiligungsrechte gewähren, zum Beispiel aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung, bliebe die adverse Selektion in einem einzelnen Unternehmen aus, weil für weniger motivierte Arbeitnehmer kein spezifischer Anreiz mehr bestünde. Die mitbestimmungsbedingten Produktivitätsgewinne könnten dann realisiert werden.

Auch hier gibt es aber eine Alternative zum gesetzlichen Zwang. Freiwillig durch das Management gewährte Partizipationsrechte könnten in Kombination mit klassischen HRM-Maßnahmen wie Hierarchieabbau, Stärkung der Eigenverantwortung sowie einer leistungsabhängigen Bezahlung der adversen Selektion entgegenwirken. Partizipatives (beteiligungsorientiertes) Management wie HRM zielt ja gerade darauf ab, die Motivation der Mitarbeiter zu steigern. Ohne gesetzlichen Schutz könnten managerielle Partizipationsangebote die institutionalisierte repräsentative Mitbestimmung freilich aushöhlen (Müller-Jentsch, 1995, 22).

Asymmetrische Information kann auch zu Lasten der Arbeitnehmer bestehen, beispielsweise im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation des Unternehmens (Freeman/Lazear, 1994, 9 ff.). Sind die Arbeitnehmer schlechter als die Arbeitgeber über die wirtschaftliche Situation informiert, könnten Letztere dem Anreiz unterliegen, eine Krise vorzutauschen, um größere Zugeständnisse bei der Belegschaft durchzusetzen. Antizipieren die Arbeitnehmer dies, schenken sie den Angaben der Unternehmensleitung keinen Glauben, selbst dann nicht, wenn das Unternehmen nicht täuscht. Eine gesetzliche Mitbestimmung würde derartige Glaubwürdigkeitsprobleme und damit verbundene Effizienzverluste vermeiden. Alternativ wäre aber auch die Einrichtung einer Institution mit entsprechendem

Informationszugang zur wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens auf freiwilliger Basis denkbar.¹⁵

Dieser kurze Überblick zeigt,¹⁶ dass die Vorteilhaftigkeit der betrieblichen Mitbestimmung entscheidend von der Kooperationsbereitschaft der Betriebsräte abhängt und sich ein gesetzlicher Mitbestimmungszwang nur unter ganz spezifischen Prämissen rechtfertigen lässt. Ob oder wie vorteilhaft Mitbestimmung ist, lässt sich theoretisch jedenfalls nicht eindeutig beantworten. Auch die empirische Forschung lässt letztlich kein endgültiges Urteil zu. Nach Addison et al. (2004a) lassen sich drei Phasen unterscheiden.

Die so genannten Phase-1-Untersuchungen basieren auf kleinen Stichproben (je nach Studie 31 bis 74 Betriebe) und beschränken sich auf das Verarbeitende Gewerbe. Sie kommen mehrheitlich zu einer eher negativen Einschätzung hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen von Betriebsräten (Übersichten bei Addison et al., 2004a, 258 f.; Sadowski, 2002, 287).

In den Phase-2-Untersuchungen wird auf umfangreichere Paneldaten zurückgegriffen, beispielsweise auf das Hannoveraner Firmenpanel mit Daten von mehr als 700 niedersächsischen Industriebetrieben. Auch methodisch gehen diese Untersuchungen weiter, indem sie die Einflüsse der Betriebsgröße, des tarifpolitischen Umfelds, arbeitsorganisatorischer Partizipationsmaßnahmen (zum Beispiel Gruppenarbeit) und der Arbeitskräftefluktuation berücksichtigen. Angesichts dieser Differenzierungen fallen die Ergebnisse gemischt aus (Übersichten bei Addison et al., 2004a, 264 ff.; Sadowski, 2002, 292). Einige Untersuchungen zeigen, dass die Fluktuation in Betrieben mit Betriebsrat geringer ist, andere finden einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Betriebsrat,

¹⁵ Freeman/Lazear (1994) sind skeptisch, ob es tatsächlich zu einer freiwilligen Einrichtung kommt. Ist ein Teil der Belegschaft generell zu Zugeständnissen bereit, könnten die Unternehmen darauf setzen, dass sich dieser Teil gegenüber dem Teil der Belegschaft, der nur im Krisenfall Zugeständnisse macht, durchsetzt. Siehe hierzu auch Sadowski (2002, 281 f.).

¹⁶ Zu weiteren Theorieansätzen über die Wirkungen von Betriebsräten vgl. Dilger (2002, 65 ff.).

wobei dies vor allem in tarifgebundenen Betrieben feststellbar ist. Auf der anderen Seite stellen die meisten der vorliegenden Untersuchungen einen negativen Einfluss in Bezug auf die Unternehmenserträge und einen positiven hinsichtlich der Lohnhöhe fest. Da Betriebsräte ein Mitbestimmungsrecht bei Eingruppierungsfragen haben, kommt es häufig dazu, dass Mitarbeiter in eine Entgeltgruppe eingestuft werden, die mehr vergütet, als es der tatsächlichen Tätigkeit entspricht. Häufig geschieht dies in übertariflich entlohnenden Betrieben, um freiwillig gewährte übertarifliche Leistungen tariflich (und damit dauerhaft) abzusichern (Addison et al., 1999, 246 ff.).

Interessant ist, dass statistisch signifikant positive Auswirkungen von Betriebsräten auf die Arbeitsproduktivität zwar in der Gesamtstichprobe, aber nicht in der Teilstichprobe der kleineren Betriebe (mit 21 bis 100 Beschäftigten) gefunden wurden. Dies könnte daran liegen, dass kleinere Betriebe, wo die Arbeitsorganisation weniger komplex und die Arbeitsbeziehungen persönlicher sind, anstelle kollektiver Vertretungsorgane direkte Formen der Arbeitnehmerpartizipation erfolgreich nutzen.

Die Phase-3-Studien greifen auf das IAB-Betriebspanel zurück. Damit lassen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen von Betriebsräten nicht nur für Industriebetriebe, sondern auch für den Dienstleistungssektor untersuchen. Frick (2002, 228) ermittelt auf dieser empirischen Basis für westdeutsche Betriebe mit Betriebsrat gegenüber betriebsratslosen Firmen einen an der Bruttowertschöpfung gemessenen Produktivitätsvorsprung von 25 bis 30 Prozent – ein Ergebnis, das deutlich von anderen Untersuchungen abweicht. Diesen unterstellt Frick eine Unterschätzung der positiven Produktivitätswirkungen, weil sie nicht berücksichtigten, dass Betriebsräte Reorganisationsprozesse erleichterten und die Bereitschaft von Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhöhten, in Humankapital zu investieren. Schank et al. (2004) finden hingegen keine Produktivitätsunterschiede, wobei als Produktivitätsmaß eine Art Output-Lücke herangezogen wird, definiert als Verhältnis zwischen dem tatsächlichen und dem maximal erreichbaren Output. Die Autoren beschränken sich auf Betriebe mit 21 bis 100 Beschäftigten, um Verzerrungen aufgrund der fehlenden Zufallsverteilung von Betriebsräten (Betriebsratsdichte und Mitbestim-

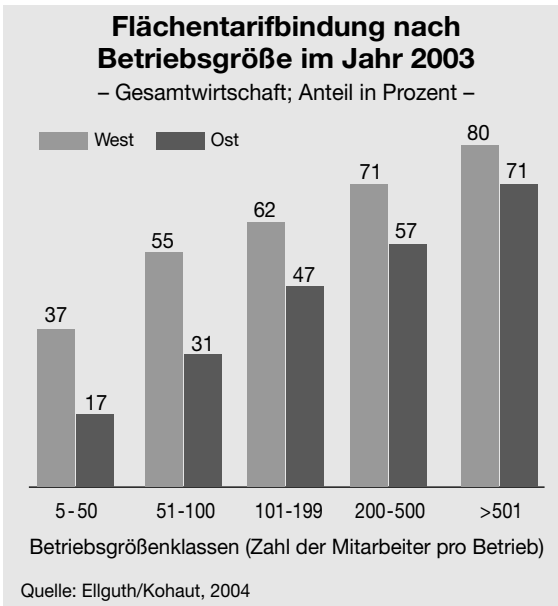
mungskompetenzen korrelieren mit der Betriebsgröße) zu vermeiden. Auch Addison et al. (2004b) finden keine Performance-Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Betriebsrat. Sie vergleichen Firmen, die einen Betriebsrat eingeführt haben, mit ähnlich strukturierten Betrieben ohne Betriebsrat. Dabei finden sie keinen statistisch signifikanten Einfluss der Betriebsräte auf die Mitarbeiter-Kündigungsrate, das Wachstum des Pro-Kopf-Absatzes (als Produktivitätsmaß) oder die Beschäftigungs- und Gewinnentwicklung. Zwick (2003) stellt schließlich fest, dass Partizipationsangebote des Managements in Form von Teamarbeit, autonomen Arbeitsgruppen und Hierarchieabbau nur in Betrieben mit Betriebsrat statistisch messbare Produktivitätsgewinne entfalten.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass konsensgeprägte Betriebsräte die interne Kommunikation verbessern und damit Motivation und Produktivität der Beschäftigten positiv beeinflussen können, aber auch direkte und indirekte Kosten verursachen. Dabei ist die Arbeit der Betriebsräte nicht mehr auf Mitwirkungs- und Mitbestimmungsangelegenheiten beschränkt. Seit Mitte der neunziger Jahre lässt sich beobachten, dass Tarifnormen durch Betriebsvereinbarungen oder betriebliche Bündnisse für Arbeit abgeändert werden und sich die Betriebsräte vermehrt mit Tarifpolitik befassen müssen.

Insgesamt sind Aufgaben und Verantwortung der Betriebsräte gewachsen, ohne dass deren Verbreitung zugenommen hat (Ellguth/Kohaut, 2004). Dieser Befund stützt die Vermutung, dass die Arbeitsbeziehungen in vielen Firmen ohne institutionalisierte kollektive Vertretungsorgane ablaufen, und zwar ohne erkennbaren Einfluss auf die ökonomische Performance der Unternehmen.

Wie dies im Einzelfall umgesetzt wird, ist unklar. Aus dem IAB-Betriebspanel geht erstens hervor, dass 41 Prozent aller branchentarifgebundenen Betriebe keinen Betriebsrat haben. Zweitens gibt es in vier Prozent aller Betriebe nicht-institutionalisierte Vertretungsorgane wie Belegschaftssprecher oder „runde Tische“ (Ellguth/Kohaut, 2004). Unterstellt man, dass kein Zusammenhang zwischen Tarifbindung und nicht-institutionellen Vertretungsorganen besteht, lässt sich folgern, dass zwölf Prozent

Abbildung 3



der betriebsratslosen Betriebe eine feste Partizipationsform jenseits der gesetzlichen Mitbestimmung eingerichtet haben.

Bei tarifgebundenen kleinen und mittleren Unternehmen ohne eine solche alternative Mitarbeitervertretung ist deshalb zu vermuten, dass sich der institutionalisierte kollektive Regelungsbedarf mit der Festlegung der Arbeitsbedingungen erschöpft. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind aufgrund der überschaubaren Mitarbeiterzahl offenbar nicht notwendig. Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten unterliegen auch seltener einer Flächentarifbindung: Im Westen sind 37 Prozent gebunden, im Osten sogar nur 17 Prozent (siehe Abbildung 3). Damit entscheidet sich ein Großteil aller Kleinbetriebe generell gegen institutionalisierte Regelungen. Für sie bringt der Flächentarifvertrag weder eine Transaktionskostensparnis noch hilft er ihnen, Konflikte aus dem Betrieb herauszuhalten.

Mit wachsender Betriebsgröße entscheiden sich die Betriebe vermehrt für eine Branchentarifbindung. In der mittleren Betriebsgrößenklasse mit 50 bis 199 Beschäftigten sind in den alten Bundesländern fast zwei von drei Betrieben tarifgebunden, bei den Großbetrieben mit 500 und mehr Mitarbeitern sind es schon acht von zehn. Die Ursache dieses – wenngleich auf geringerem Niveau – auch für die neuen Länder beobachtbaren Anstiegs dürfte die zunehmende Komplexität der Arbeitsbeziehungen sein. Da auch die Betriebsrätedichte mit der Betriebsgröße ansteigt

(siehe Abbildung 2), ist das duale System erst in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten breiter verankert. Partizipatives Management wird hier allenfalls komplementär umgesetzt.

Zieht man das IAB-Betriebspanel als Basis heran, waren partizipative Personalmaßnahmen Ende der neunziger Jahre in Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wie folgt verbreitet (Wolf/Zwick, 2004, 48 f.): In 26 Prozent aller Betriebe kam es zu einer Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungen nach unten, in 14 Prozent wurde Gruppenarbeit praktiziert und in zwölf Prozent Einheiten mit eigenen Kosten und/oder Ergebnisermittlung eingeführt. Noch weniger verbreitet war die direkte (finanzielle) Partizipation. Kapitalbeteiligungen gab es in weniger als zwei Prozent aller Betriebe, Gewinnbeteiligungen in acht Prozent. Berücksichtigt man, dass in Kleinbetrieben wenig Bedarf an partizipativen Maßnahmen besteht, scheint deren Verbreitung zumindest in mittleren und größeren Betrieben – abgesehen von den finanziellen Partizipationsangeboten – recht beachtlich zu sein.

Weitere Anhaltspunkte zur Verbreitung einzelner Partizipationsformen liefern die 1997 durch die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions veröffentlichte EPOC-Studie (EPOC Research Group, 1997) und die Strukturberichterstattung des Instituts für Arbeit und Technik (IAT) (Pekruhl, 2001). Die EPOC-Studie stützt sich auf europaweite Umfrageergebnisse von fast 6.000 Betrieben aus dem Jahr 1996. Die IAT-Studie basiert auf einer zum Jahreswechsel 1997/98 durchgeführten repräsentativen Befragung von 3.304 Beschäftigten aus Deutschland. Das Fazit dieser Studien kann auf folgenden kurzen Nenner gebracht werden (Pekruhl, 2001, 167 f.): Partizipatives Management existiert in Konzepten weitaus lebendiger als in der betrieblichen Realität. Über das gelegentliche Anwenden einzelner Partizipationsrechte hinausgehende Ansätze beteiligungsorientierten Managements lassen sich allenfalls in einem Sechstel aller Betriebe feststellen.

Allerdings ist Partizipation, die auf eine stärkere Bindung der Arbeitnehmer an den Betrieb abzielt und damit produktivitätssteigernd wirken soll, nur ein wesentliches Element des HRM. Auf die Verbreitung von HRM in

Deutschland, insbesondere auf die HRM-Elemente „gezielte Kommunikation“ und „Betonung einer gemeinsamen Unternehmenskultur“ kann aus diesen Angaben kein Rückschluss gezogen werden.

Leider hilft die sparsame empirische Evidenz über die Verbreitung von HRM kaum weiter, da HRM oft nicht in seiner Gesamtheit, sondern anhand einzelner Elemente wie Gruppenarbeit, Lean Production oder Qualitätszirkel nachgewiesen wird (siehe dazu den Überblick bei Weitbrecht/Mehrwald, 1999, 94 f.). Eine Ausnahme stellt die Studie von Fischer (1998) dar, der die Verbreitung aller HRM-Elemente in drei Tarifregionen der Chemischen Industrie untersucht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass zwei Drittel der untersuchten Firmen von den sieben in Kapitel 3.1 unterschiedenen HRM-Elementen fünf (zumindest teilweise) eingeführt haben. Am unvollständigsten und seltensten wurden die HRM-Elemente „Förderung der Kommunikation“ und „Gestaltung der Unternehmenskultur“ praktiziert. Da sich die Auswertung auf 128 Betriebe mit Betriebsrat stützt und 55 Prozent der insgesamt 286 befragten Betriebe an der Befragung nicht teilgenommen haben, dürfte diese Studie einen deutlichen Bias aufweisen und die tatsächliche Verbreitung von HRM überschätzen.

Die wohl eher geringe Verbreitung von HRM als Gesamtstrategie lässt sich nur teilweise auf die Institutionalisierung von Mitbestimmung und Flächentarifvertrag zurückführen. Dort, wo das duale System fest verankert ist, können HRM oder managerielle Beteiligungsangebote nur komplementär wirken. Möglicherweise müssen sie gegen den Widerstand von Betriebsräten oder Gewerkschaften eingeführt werden. Weitbrecht/Mehrwald (1999, 99) betonen, dass die Konfliktregelung in Deutschland im Wesentlichen über die Betriebsräte laufe und HRM-Maßnahmen deshalb weniger dringlich seien.

Es gibt allerdings keinen Hinweis darauf, dass HRM in tarifungebundenen Betrieben stärker verbreitet ist. Tarifungebunden sind typischerweise kleine und mittlere Unternehmen, die eine aufwendige Personalpolitik scheuen, weil die damit verbundenen Transaktionskosten den ohnehin nur schwer messbaren Erfolg schnell überkompensieren dürften.

Gleichwohl hat sich in vielen kleinen und mittleren Betrieben eine informelle Partizipation herausgebildet. Schnabel/Wagner (2001) finden auf Basis einer Analyse von über 1.000 niedersächsischen Industriebetrieben für das Jahr 1994 (neuere Angaben liegen nicht vor) heraus, dass 55 Prozent der Betriebe mit fünf bis 20 Beschäftigten ohne Betriebsrat regelmäßige Mitarbeitergespräche einsetzten und 43 Prozent Gruppenarbeit mit Gruppen, die sich durch erweiterte Entscheidungsbefugnisse und erhöhte Verantwortung auszeichneten. In Betrieben mit 21 bis 100 Beschäftigten lagen die entsprechenden Vergleichswerte bei 65 und 61 Prozent. Wo der Eigentümer/Chef selbst in der Produktion mitarbeitet, werden die Arbeitsbeziehungen wesentlich durch den Sozialcharakter des Eigentümers geprägt. Die räumliche und soziale Nähe von Unternehmer und Mitarbeiter schaffen ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis, auf deren Basis einerseits notwendige Innovationsleistungen möglich und andererseits Mitbestimmungsangebote eröffnet werden. Dabei werden die spezifischen Ausprägungen von Partizipation durch die quasi patriarchale Position des Eigentümers gekennzeichnet (Hilbert et al., 1999, 266).¹⁷

Im Zuge der Standortdebatte und der Diskussion über Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland wird nicht nur in Groß-, sondern auch in mittelständischen Unternehmen verstärkt über Partizipation nachgedacht werden müssen. Da viele Mitarbeiter Lohnsenkungen oder längere Arbeitszeiten akzeptieren müssen, um ihre Arbeitsplätze zu sichern, steigen die Anforderungen an das Personalmanagement gewaltig. Nach einer Untersuchung der Gallup Deutschland ist die emotionale Bindung der Mitarbeiter an ihr Unternehmen in den drei stagnationsgeprägten Jahren 2001 bis 2003 kontinuierlich gesunken. Hatten 2001 noch 16 Prozent eine hohe emotionale Bindung, waren es zwei Jahre später nur noch 12 Prozent. Umgekehrt stieg der Anteil der Beschäftigten ohne emotionale Bindung von 15 auf 18 Prozent. Im internationalen Vergleich heben sich die angelsächsischen Länder hervor. In den USA fühlten sich 30 Prozent

¹⁷ Kritisiert wird allerdings, dass sich die Mitwirkungschancen nicht für alle Mitarbeiter in gleicher Weise eröffnen, sondern mit zunehmender Qualifikation steigen. Außerdem hätten produktions- und innovationsbezogene Themen eindeutig Vorrang vor arbeitsplatz-, arbeitsgestaltungs- und arbeitnehmerbezogenen Fragen (Hilbert et al., 1999, 268).

gegenüber ihrem Arbeitgeber verpflichtet, in Kanada 24, in Australien 18 und in Großbritannien 17 Prozent. Schlechter als Deutschland schnitten Japan, Singapur und Frankreich ab (Wood, 2004).

Die emotionale Bindung ist demnach dort am größten, wo Partizipationsangebote am weitesten verbreitet sind: in den USA. Da emotional gebundene Mitarbeiter nur halb so viele Krankheitstage wie ungebundene Mitarbeiter aufweisen und motivierter sein dürften, sollten Maßnahmen zur Steigerung der emotionalen Bindung lohnend sein (Wood, 2004, 29).

Langfristig machen demographische Veränderungen wie die Schrumpfung des Arbeitsangebots oder die Alterung der Erwerbsbevölkerung die Umsetzung aller HRM-Elemente dringlicher denn je. Der Wettbewerb der Zukunft wird sich nicht zuletzt auf den Personalmärkten entscheiden. Ohne eine gezielte Personalentwicklung, eine langfristige Planungsperspektive sowie eine gezielte Förderung von Kommunikation und Partizipation im Betrieb wird ein Unternehmen im Kampf um die besten Köpfe nicht erfolgreich sein. Solche Formen der informellen Beteiligung lassen sich komplementär zur institutionalisierten Mitbestimmung einführen, und zwar ohne dass – wie bei der amerikanischen Variante des HRM – kollektive Vertretungsorgane gezielt aus dem Betrieb gedrängt werden (sollen).

Dennoch droht der institutionalisierten betrieblichen Mitbestimmung eine Erosion. Zum einen wird sie dadurch beeinflusst, dass sich der Betrieb immer mehr zu einem „organisierenden Zentrum“ verändert, das betriebs-eigene Abteilungen quasi wie fremde Firmen und fremde Firmen mehr oder weniger wie betriebseigene Abteilungen behandelt. Hierfür spricht jedenfalls die in Kapitel 2.1 angesprochene Entwicklung einer Transformation großbetrieblicher in kleinbetriebliche Strukturen mit der Bildung von Cost und Profit Centern oder die erweiterte Ausschreibungspraxis, die den Zugriff auf externe Anbieter erlaubt, wenn diese bessere Angebote als interne Anbieter unterbreiten. Mit einer abnehmenden „Relevanz der Einheit Betrieb“ wird der institutionalisierten Mitbestimmung quasi „die materielle Basis entzogen“ (Trinczek, 2002, 255). Diese Entwicklung wird dort verstärkt, wo sich der Betrieb als sozial-räumliche Einheit auflöst,

zum Beispiel in Form von internet-basierten Netzwerken formal selbständiger Telearbeiter oder durch eingesetzte Zeitarbeiter.

Zum anderen führen strukturelle Veränderungen zu einer Erosion der Mitbestimmung (Trinczek, 2002, 263 ff.). Erstens besteht ein Trend zur Bildung kleinerer Betriebseinheiten. Da kleinere Betriebe seltener Betriebsräte wählen, steigt die Zahl der Betriebe ohne Betriebsräte. Zweitens nimmt der Anteil der Angestellten, die sich Organen der kollektiven Interessenvertretung gegenüber traditionell eher abgeneigt zeigen, an der Gesamtbeschäftigung im Zuge der Tertiärisierung zu. Gleichzeitig steigen die Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten und damit auch deren Fähigkeiten, Interessen individuell gegenüber ihrem Arbeitgeber zu artikulieren. Es gibt demnach eine Reihe von Bereichen, in denen eine Individualisierung der Arbeitsbeziehungen auf der Basis direkter Partizipation das traditionelle Modell innerbetrieblicher Austauschbeziehungen ablösen könnte.

4.2 Betriebliche Bündnisse für Arbeit und Flächentarifvertrag

Die schon seit Jahren zu beobachtende Verlagerung der Tarifpolitik auf die Betriebsebene hat längst die Frage nach der Zukunft des Flächentarifvertrags aufgeworfen. Angestoßen wurde die Dezentralisierung durch betriebliche Bündnisse für Arbeit, die typischerweise zwischen Betriebsräten und Vertretern des betrieblichen Managements geschlossen werden, wobei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zumindest in Großunternehmen die betrieblichen Prozesse weitgehend kontrollieren können (Rehder, 2003, 199 ff.). Zunächst standen vor allem die Gewerkschaften einer Öffnung der Flächentarifverträge skeptisch gegenüber, weil sie einen Einflussverlust befürchteten und Tarifnormen nicht zur Disposition von Betriebsräten und Management stellen wollten. Durch die rückläufige Tarifbindung blieb ihnen aber nichts anderes übrig, als einen Weg der kontrollierten Öffnung einzuschlagen. Abweichungen von Tarifverträgen wurden im Rahmen tariflicher Öffnungsklauseln erlaubt, aber unter den Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien gestellt und zeitlich befristet. Gemessen an der in den letzten Jahren relativ stabilen Flächentarifbindung war diese Strategie erfolgreich.

Bei den betrieblichen Bündnissen lassen sich Krisen- und Anpassungsbündnisse von Präventions- und Innovationsbündnissen unterscheiden (Berthold et al., 2003b, 5). Krisen- und Anpassungsbündnisse zielen auf die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit oder die Bewältigung einer wirtschaftlichen Krise eines Unternehmens ab, ohne Kündigungen aussprechen zu müssen. Präventions- und Innovationsbündnisse streben eine Steigerung der Wettbewerbsposition an, um frühzeitig auf die zunehmende Preiskonkurrenz auf Märkten für Qualitätsgüter reagieren zu können. Eine konkrete Notsituation liegt nicht vor.

Lohnverhandlungen, bei denen Löhne und Beschäftigung simultan ausgehandelt werden, sind auch aus verhandlungstheoretischer Sicht sinnvoll (McDonald/Solow, 1981).¹⁸ Abbildung 4 vergleicht eine Situation, in der die Gewerkschaften zunächst die Lohnhöhe und die Arbeitgeber anschließend die Beschäftigung festlegen (gewerkschaftliches Monopolmodell) mit einer Situation, in der simultan über Lohnhöhe und Beschäftigung verhandelt wird (Modell der effizienten Verhandlungen), im Rahmen eines Reallohn-Beschäftigungs-Diagramms.¹⁹ Das Monopolmodell entspricht weitgehend der in Deutschland und den meisten der alten EU-Länder vorherrschenden überbetrieblichen Tarifverhandlungspraxis, wengleich die Annahme einer den Lohn bestimmenden Gewerkschaft die Macht der Gewerkschaften überschätzt. Tatsächlich wird in Tarifverhandlungen über die Lohnhöhe verhandelt.²⁰ Für den vorliegenden Kontext ist dies aber nicht relevant. Entscheidend ist vielmehr, dass die Arbeitgeber im Monopolmodell die Beschäftigung in Reaktion auf die zuvor festgelegte Lohnhöhe anpassen können. Das Verhandlungsmodell spiegelt hingegen die Verhandlungspraxis der betrieblichen Bündnisse für Arbeit wider, bei denen ein Lohnverzicht vielfach mit einer Standort- oder Beschäftigungszusage verknüpft wird.

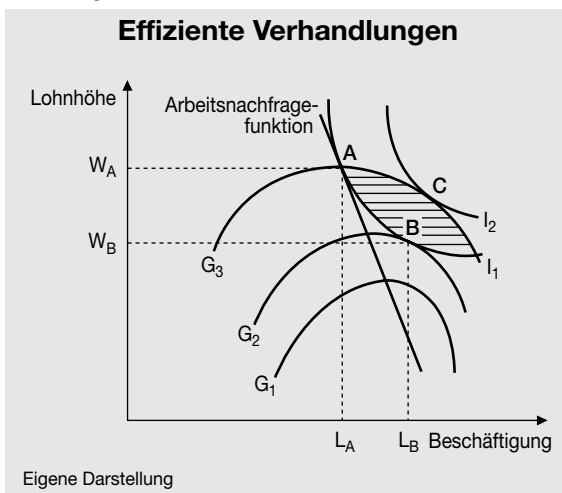
¹⁸ Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Darstellungen bei Oswald (1985, 160 ff.), Schnabel (1989, 131 ff.) und Franz (2003b, 294 ff.).

¹⁹ Das Monopolmodell geht zurück auf Oswald (1982).

²⁰ Das dies berücksichtigende „Right-to-manage-Modell“ kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie das Monopolmodell (Oswald, 1985, 169). Die Darstellung beschränkt sich aus didaktischen Gründen deshalb auf den Vergleich des Monopolmodells mit dem Modell der effizienten Verhandlungen.

Ausgangspunkt der in Abbildung 4 dargestellten Analyse ist eine Schar von Isogewinnkurven G_1, G_2, G_3 .²¹ Eine Isogewinnkurve ist der geometrische Ort aller Lohnhöhe-Beschäftigungs-Kombinationen, die dieselbe Gewinnhöhe repräsentieren. Da für jede angenommene Beschäftigungsmenge L ein geringerer Lohnsatz W zu einem größeren Gewinn

Abbildung 4



führt, repräsentieren tiefer (zur Abszisse) liegende Isogewinnkurven ein höheres Gewinnniveau (G_1 steht also für ein höheres Gewinnniveau als G_2 oder G_3). Jede Isogewinnkurve hat ein Gewinnmaximum, in dem der Reallohn dem Grenzprodukt der Arbeit entspricht.²² Für G_3 bezeichnet Punkt A ein solches Gewinnmaximum. Durch die Verbindung der Maxima aller Isogewinnkurven erhält man die Arbeitsnachfragefunktion.

Die Gewerkschaften maximieren den Nutzen eines repräsentativen Individuums. Dabei stehen sie einem Zielkonflikt gegenüber, der sich aus dem fallenden Verlauf der Arbeitsnachfragefunktion ergibt: Höhere Löhne lassen sich nur durchsetzen, wenn eine geringere Beschäftigung akzeptiert wird. Eine Ausweitung der Beschäftigung setzt hingegen niedrigere Löhne voraus. Die Indifferenzkurven I_1 und I_2 beschreiben alle geometrischen

²¹ Das Modell unterstellt vollkommene Konkurrenz.

²² Im steigenden Bereich der Isogewinnlinie ($dw/dL > 0$) übersteigt das Grenzprodukt der Arbeit den Lohnsatz, so dass es sich für das Unternehmen lohnt, die Beschäftigung bis zum Gewinnmaximum auszuweiten. Im fallenden Bereich der Isogewinnlinie ($dw/dL < 0$) ist das Grenzprodukt der Arbeit geringer als der Lohnsatz, so dass das Unternehmen den Arbeitseinsatz entsprechend vermindert (siehe auch Franz, 2003b, 295).

Orte verschiedener Lohnhöhe-Beschäftigungs-Kombinationen, die zum gleichen gewerkschaftlichen Nutzenniveau führen. Ihr (zum Ursprung) konvexer Verlauf drückt den erwähnten Zielkonflikt zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung aus. Je weiter eine Indifferenzkurve vom Ursprung entfernt liegt, desto höher ist das gewerkschaftliche Nutzenniveau.

Im Monopolmodell wählt die Gewerkschaft die Lohnhöhe aus, die bei gegebener Arbeitsnachfrage das höchste Indifferenzkurvenniveau sichert. In Abbildung 4 wird ein solches Nutzenmaximum der Gewerkschaft in Punkt A erreicht, dem Tangentialpunkt zwischen I_1 und der Arbeitsnachfragefunktion. Es resultiert eine Lohnhöhe von W_A , zu der die Unternehmen Arbeit in Höhe von L_A nachfragen. Allerdings ist diese Nachfragekurvenlösung nicht effizient, da sich Lohn-Beschäftigungs-Kombinationen finden lassen, die beide Verhandlungspartner besser stellen können.

Effizientere Lösungen sind durch die schraffierte Fläche skizziert. Würde beispielsweise der Punkt C gewählt, könnte die Gewerkschaft das höhere Indifferenzkurvenniveau I_2 erreichen, ohne dass die Gewinne sinken. Nach wie vor gilt das Gewinnniveau G_3 . Würde stattdessen Punkt B ausgehandelt, wären die Gewinne höher, ohne dass der gewerkschaftliche Nutzen geschmälert wurde. Die Lohnhöhe W_B ist zwar niedriger, die Beschäftigung L_B aber höher als im Monopolmodell (W_A, L_A). Zwischen den beiden Randlösungen B und C sind theoretisch eine Reihe von Lösungen denkbar, die beide Verhandlungsparteien besser stellen. Allgemein sind Verträge effizient, wenn sie auf der Verbindungslinie aller zwischen B und C liegenden Tangentialpunkte – der so genannten Kontraktkurve – liegen. Dass in simultanen Verhandlungen über Lohnhöhe und Beschäftigung ein höherer Beschäftigungsstand erreicht wird (L_B gegenüber L_A) ergibt sich daraus, dass in solchen Verhandlungen Lohnverzicht gegen Mehrbeschäftigung getauscht wird, oder – bei dynamischer Betrachtung – eine geringere Lohnsteigerung gegen ein Mehr an Beschäftigung angeboten werden kann.

In der deutschen Tarifverhandlungspraxis scheidet diese Möglichkeit aber aus, weil überbetrieblich verhandelt wird. Die Arbeitgebervertreter können nicht über die Beschäftigung verhandeln, weil sie die Situation

in den einzelnen Betrieben nicht kennen und keine Vollmacht haben, Beschäftigungszusagen zu treffen. Selbst im Falle einer Vollmacht wäre nicht sichergestellt, dass unerfüllte Zusagen in den einzelnen Firmen durchgesetzt werden könnten (Vogel, 1999, 233). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder nicht unbedingt an einer höheren Beschäftigung durch Neueinstellungen interessiert sein müssen, sondern einen höheren Lohn bei gegebenem Beschäftigungsstand vorziehen (Franz, 2003b, 296).

Betriebliche Bündnisse für Arbeit, bei denen die Arbeitnehmer einen befristeten Lohnverzicht oder auch längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich anbieten und dafür eine befristete Beschäftigungsgarantie erhalten, zeichnen sich hingegen durch effiziente Verhandlungen aus. Sie kombinieren die Vorteile des Flächentarifvertrags mit der Notwendigkeit, den Betrieben individuellen Spielraum zu lassen. Aus ökonomischer Sicht ist es demnach sinnvoll, den Weg für betriebliche Bündnisse für Arbeit durch tarifliche Öffnungsklauseln frei zu machen.

Ein Manko der theoretischen Analyse ist, dass sich theoretisch keine eindeutige Lösung ergibt. Entlang der Kontraktkurve sind viele Möglichkeiten durchführbar. Welche genau gewählt wird, hängt letztlich von der Verhandlungsstärke der beteiligten Akteure ab. Die Arbeitgeberseite hat insbesondere in Krisen- und Anpassungsbündnissen eine gute Verhandlungsposition, weil ohne Kosteneinsparungen Arbeitsplätze bedroht sind. Bei Präventions- und Innovationsbündnissen können größere Unternehmen Druck ausüben, indem sie mit einer Standortverlagerung drohen. Diese Option dürfte bei den meisten kleinen und mittleren Betrieben nicht zur Verfügung stehen, wenngleich empirische Evidenz besteht, wonach auch mittelständische Unternehmen zunehmend bereit sind oder darüber nachdenken, lohnintensive Fertigungen oder Bereiche mit starkem Preiswettbewerb in Niedriglohnländer zu verlagern. In der Metall- und Elektro-Industrie ist diese Entwicklung bereits zu beobachten (IW Consult, 2004). Die Arbeitnehmerseite kann nicht drohen, sondern nur ablehnen.²³

²³ Bei den deutschen Großunternehmen war dies in nur 14 Prozent aller Verhandlungen, an denen Betriebsräte beteiligt waren, der Fall (Rehder, 2003, 82).

Allerdings muss die Betriebsleitung befürchten, dass Leistungsträger abwandern, wenn sie einen Kompromiss als unausgewogen betrachten. Untersuchungen zu betrieblichen Bündnissen deuten auf eine Ausgewogenheit der Kompromisse hin. Nach der vom WSI durchgeführten Betriebsrätebefragung 1999/2000 haben nur sechs Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit betrieblichen Bündnissen für einen Lohnverzicht oder eine Verlängerung der Arbeitszeit keinerlei Gegenleistungen erhalten, während zwei Drittel im Schnitt eine Beschäftigungszusage erhielten, die im Durchschnitt drei Jahre betrug. In den restlichen Bündnissen wurde entweder zugesagt, das Beschäftigungsniveau zu stabilisieren (15 Prozent) oder zusätzliche Leute einzustellen (12 Prozent) (Mauer/Seifert, 2001, 492 f.). Aus der Betriebsrätebefragung geht außerdem hervor, dass nur 18 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit schlechter bis sehr schlechter Auftragslage arbeiteten, während 54 Prozent in solchen mit mindestens guter Auftragslage arbeiteten (Mauer/Seifert, 2001, 493). Schon Ende der neunziger Jahre ließ sich demnach ein Großteil der Bündnisse als Präventions- oder Innovationsbündnisse bezeichnen.

In einer neueren Untersuchung, die auf einer Anfang 2003 durchgeführten Befragung von fast 500 Unternehmen des deutschen Maschinen- und Anlagenbaus basiert, stufen Berthold et al. (2003b, 6) 40 Prozent aller Bündnisse als Krisen- und Anpassungsbündnisse und 37 Prozent als Präventions- und Innovationsbündnisse ein. Die restlichen Bündnisse ließen sich nicht eindeutig zuordnen. Nach der im Jahr 2003 durchgeführten vierten Betriebsrätebefragung machten die Arbeitgeber in 13 Prozent der mitbestimmten Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten keine Zusagen. Außerdem sank der Anteil von Betrieben mit Bündnissen von 30 Prozent im Jahr 1999 auf 23 Prozent. Eine Differenzierung nach Betriebsgrößenklassen zeigt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Verbreitung der Bündnisse und Betriebsgröße besteht (Massa-Wirth/Seifert, 2004, 249).

Die öffentliche Diskussion über betriebliche Bündnisse bei den Großkonzernen Siemens und DaimlerChrysler im Sommer 2004 wirft die Frage auf, ob sich das Gewicht zugunsten der Präventions- und Innovationsbündnisse und damit auch die Machtbalance zugunsten der Arbeitgeber

verschiebt.²⁴ Die große öffentliche Resonanz dieser Bündnisse ergab sich sicherlich auch daraus, dass beide Unternehmen auf der Konzernebene keine Verluste machten, aber dennoch den Standort in Frage gestellt haben, weil für die betroffenen Betriebe rentablere Standortoptionen zur Verfügung standen. Entsprechend wurde der falsche Eindruck erweckt, als seien die zuvor geschlossenen betrieblichen Bündnisse reine Krisen- und Anpassungsbündnisse gewesen. Tatsächlich markiert der Fall DaimlerChrysler keine neue „Bündnisqualität“. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass es zu einer Verschiebung hin zu einer Dominanz von Präventionsbündnissen kommen wird.

Wegweisend könnte der in Kapitel 3 bereits erwähnte „Pforzheimer Tarifabschluss“ in der Metall- und Elektro-Industrie vom Februar 2004 sein, der betriebliche Bündnisse ausdrücklich nicht auf Krisensituationen beschränkt.²⁵ Entscheidend ist vielmehr die nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung. Vergleichbare Öffnungsklauseln sind bislang selten.²⁶ Inwieweit der „Pforzheimer Tarifabschluss“ auf andere Tarifbereiche ausstrahlt, bleibt abzuwarten.

²⁴ Bei Siemens wurde ein betriebliches Bündnis für zwei Verlust bringende Mobiltelefon-Produktionsstandorte geschlossen, bei DaimlerChrysler wurden für das Werk Sindelfingen Kosteneinsparungen in einer Größenordnung von 500 Millionen Euro ausgehandelt.

²⁵ Dieser enthält folgende Vereinbarung: „Ist es unter Abwägung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen erforderlich, durch abweichende Tarifregelung eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung zu sichern, so werden die Tarifvertragsparteien nach gemeinsamer Prüfung mit den Betriebsparteien ergänzende Tarifregelungen vereinbaren oder es wird einvernehmlich befristet von tariflichen Mindeststandards abgewichen.“

²⁶ Eine Ausnahme stellt die Chemische Industrie dar, wo ein Arbeitszeitkorridor seit 1994 erlaubt, die Wochenarbeitszeit (37,5 Stunden) um bis zu zweieinhalb Stunden auszuweiten. Voraussetzung ist lediglich eine Vereinbarung auf betrieblicher Ebene. Ein Entgeltkorridor macht seit 1998 eine Absenkung der Tarifentgelte um bis zu zehn Prozent möglich, wenn dies die Wettbewerbsfähigkeit verbessert oder dem Erhalt des Standorts dient. Rund 60 Prozent der Öffnungsklauseln im Bereich der Arbeitszeitregelungen knüpfen die Nutzung an eine Beschäftigungsgarantie, 40 Prozent sind an keine Voraussetzung gebunden (Rehder, 2003, 220). Zumeist handelt es sich dabei um Möglichkeiten einer befristeten Arbeitszeitverkürzung. Entgelt-Öffnungsklauseln können entweder im Falle einer Beschäftigungsgarantie (64 Prozent) oder zur Abwehr einer Insolvenz (36 Prozent) genutzt werden (Rehder, 2003, 221).

Die betrieblichen Bündnisse für Arbeit stehen für ein moderates und kooperatives Zurückschrauben tariflicher Standards, nicht jedoch für einen bisweilen gefürchteten Unterbietungswettlauf (Rehder, 2003, 231). Je mehr Betriebe die Öffnungsklauseln aber nutzen, desto mehr wandeln sich die Inhalte der Flächentarifverträge von bindenden Tarifnormen zu unverbindlichen Orientierungsmarken. Damit verlöre der Flächentarifvertrag zunehmend seine Standardisierungsfunktion, bewahrte aber seine friedensstiftende Wirkung (keine Konflikte auf Betriebsebene).

Mit der Ausbreitung betrieblicher Bündnisse für Arbeit bildet sich ein neues Dreieck zwischen Betriebsrat, Belegschaft und Management heraus. Dieses Dreieck steht zumindest in Großunternehmen, wo die Gewerkschaften durch die institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen eher in die Bündnisse einbezogen statt ausgeschlossen worden sind (Rehder, 2003, 206), auf dem Fundament des dualen Systems. Die Existenz eines Betriebsrats erwies sich überwiegend als förderlich (Berthold et al., 2003b, 8; Rehder, 2003, 236).

Unter den flächentarifgebundenen Betrieben haben in Westdeutschland aber immerhin 41 Prozent und in Ostdeutschland 17 Prozent keinen Betriebsrat (Ellguth/Kohaut, 2004). Wollen diese Unternehmen Öffnungsklauseln nutzen, muss das Management die Belegschaft direkt ansprechen. Leider informieren die vorliegenden Studien über betriebliche Bündnisse für Arbeit weder über die Verbreitung betrieblicher Bündnisse in betriebsratslosen Betrieben noch über deren Umsetzung. Es kann daher nur vermutet werden, dass in solchen Betrieben verstärkt Partizipationsangebote oder andere HRM-Elemente Einzug halten werden. Die wachsende Zahl von Bündnissen ohne Arbeitgeberzusage lässt vermuten, dass einige Bündnisse unilateral von der Unternehmensleitung durchgesetzt werden. Möglich ist dies, wenn sie über ausreichende Druckmittel verfügt und ein Veto der Gewerkschaft ausbleibt, zum Beispiel weil sie in der Belegschaft über wenig Rückhalt verfügt. In unilateralen Bündnissen läuft die Unternehmensleitung aber Gefahr, die Motivation der Belegschaft zu beeinträchtigen und deren Sympathie für die Einrichtung eines Betriebsrats oder eine gewerkschaftliche Kontrolle betrieblicher Bündnisse zu steigern.

Schon in den achtziger Jahren haben so genannte Megatrends einen neuen Strukturwandel angestoßen, der im Laufe der neunziger Jahre immer spürbarer wurde. Globalisierung, regionale Handelszonen, Tertiärisierung und Digitalisierung, Individualisierung und demographischer Wandel – all diese Entwicklungen beeinflussen die Arbeitswelt und damit auch die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Diese sind hierzulande in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten durch ein duales Interessenvertretungssystem gekennzeichnet, bei dem die Betriebsräte Mitbestimmungsrechte wahrnehmen, während die Gewerkschaften Arbeitsbedingungen festlegen, die zumeist überbetrieblich für eine ganze Branche standardisiert sind. In kleinen und mittleren Betrieben ist das duale System kaum verankert.

Die traditionelle Balance zwischen den kollektiven Akteuren ist durch den neuen Strukturwandel verschoben worden. Durch die Dezentralisierung der Tarifpolitik, sichtbar an der Herausbildung zahlreicher betrieblicher Bündnisse für Arbeit, haben die Betriebsräte Kompetenzen gewonnen, während die Gewerkschaften um ihren Einfluss fürchten. Neue, aus dem angelsächsischen Raum kommende Managementpraktiken wie das Human Resource Management eröffnen den Beschäftigten ohne Einschaltung kollektiver Akteure Partizipationsangebote in Form von Eigenverantwortung, Entscheidungskompetenz oder finanzieller Beteiligung am Unternehmenserfolg.

Trotzdem blieb die quantitative Basis der institutionellen betrieblichen Interessenvertretung relativ stabil. Auf der überbetrieblichen Ebene lässt sich hingegen eine kräftige Mitgliedererosion bei den Gewerkschaften und eine abnehmende Bindungskraft von Flächentarifverträgen beobachten. Zwischen 1995 und 2000 ging die Tarifbindung der westdeutschen Betriebe um acht Prozentpunkte auf 45,4 Prozent zurück, bei Unternehmen mit fünf bis 499 Mitarbeitern lässt sich für einige Betriebsgrößenklassen ein Rückgang von bis zu zwölf Prozentpunkten beobachten. In vielen kleinen

und mittleren Betrieben haben sich die Arbeitsbeziehungen demnach individualisiert, vielfach unter Orientierung an Tarifverträgen. Dagegen blieb die Tarifbindung in Großunternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern stabil. Im Osten Deutschlands spielte die Flächentarifbindung schon Mitte der neunziger Jahre eine geringere Rolle als im Westen. Inzwischen legen in den neuen Ländern drei von vier Betrieben die Arbeitsbedingungen individuell mit ihrer Belegschaft fest, auch hier oftmals unter Orientierung am Flächentarifvertrag. In den letzten Jahren ist die Erosion der Tarifbindung im Westen wie im Osten weitgehend zum Stillstand gekommen.

Insgesamt ist die Kernzone des dualen Systems in den letzten fünf Jahren deutlich geschrumpft. Bestanden 1998 noch in 14 Prozent aller westdeutschen und in zwölf Prozent aller ostdeutschen Betriebe sowohl eine Tarifbindung als auch Mitbestimmungsträger, schrumpften diese Anteile bis zum Jahr 2003 auf neun beziehungsweise acht Prozent. Unklar ist dabei, wie sich die Arbeitsbeziehungen in Unternehmen entwickelt haben, die aus der Tarifbindung ausgestiegen sind. Da sich laut IAB-Betriebspanel vier von zehn tarifungebundenen Betrieben an Tarifverträgen orientieren, dürfte sich ein Teil der ausgestiegenen Unternehmen nach wie vor am Flächentarifvertrag orientieren, aber bei Arbeitszeiten und tariflichen Sonderzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) eigene Wege gehen. Nicht systematisch untersucht wurde bislang, inwieweit der mit dem Ausstieg aus der Tarifbindung einhergehende Verzicht auf tarifliche Standards durch Partizipationsangebote kompensiert worden ist.

Über die Verbreitung partizipativer Managementformen ist generell nur wenig bekannt. Vorliegende Ergebnisse deuten aber nicht darauf hin, dass sich ein Partizipationspotenzial ausbreitet, das die traditionellen kollektiven Strukturen mittelfristig verdrängen könnte. In den größeren Unternehmen, wo das duale System institutionell fest verankert ist, wirkt Partizipation allenfalls komplementär. Zu einer echten Alternative hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen könnte Partizipation vor allem in mitbestimmungsfreien Zonen des industriellen Mittelstandes, aber auch in humankapitalintensiven Dienstleistungssektoren werden, zum Beispiel in der Informations- und Telekommunikationsbranche. Bislang haben sich dort in vielen der neu gegründeten Unternehmen

noch keine festen institutionellen Strukturen gebildet. Auch dort wächst allerdings – nicht zuletzt aufgrund des sich langfristig verknappenden Arbeitskräftepotenzials – der Bedarf, qualifizierte Mitarbeiter zu motivieren und an das Unternehmen zu binden.

Der hohe Stellenwert des dualen Systems in den größeren Unternehmen beruht weniger auf seiner ökonomischen Vorteilhaftigkeit als auf seiner festen institutionellen Verankerung. Empirische Untersuchungen lassen nicht erkennen, dass mitbestimmte Betriebe wirtschaftlich besser dastehen als Betriebe ohne Betriebsräte. Die betriebliche Mitbestimmung dürfte vor allem in kleinen und mittleren Betrieben mit bis zu 200 Mitarbeitern mehr Kosten als Nutzen stiften. Entsprechend ist die Betriebsratsdichte dort geringer. Vom Flächentarifvertrag versprechen sich Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und vor allem größere Unternehmen nach wie vor Vorteile. Die Arbeitgeber drängen aber darauf, die betrieblichen Spielräume zu erweitern, vor allem bei der Arbeitszeitgestaltung. Viele Flächentarifverträge sind inzwischen für Betriebsvereinbarungen geöffnet worden, die betriebliche Bündnisse für Arbeit möglich machen. Je mehr Betriebe aber von den Öffnungsklauseln Gebrauch machen, desto mehr degeneriert der Flächentarifvertrag zu einem unverbindlichen Orientierungsrahmen. Seine Bindekraft erhält der Flächentarifvertrag langfristig nur, wenn tarifliche Mindestnormen nicht nur Mindestnormen im juristischen, sondern auch wieder im ökonomischen Sinne sind. Dann stellt auch die Nutzung einer Öffnungsklausel eher die Ausnahme als die Regel dar.

Die in kleinen und mittleren Betrieben feststellbare Individualisierung der Arbeitsbeziehungen könnte mittelfristig Probleme auslösen – und zwar dann, wenn die Beschäftigten auf Druck der Geschäftsführung direkten oder indirekten Lohnverzicht üben müssen, ohne entsprechende Gegenleistungen vom Arbeitgeber zu erhalten. Der Kostensenkung stehen dann möglicherweise nachhaltige Motivationsverluste und eine höhere Fluktuationsrate gegenüber. Um die damit verbundenen Effizienzverluste und Transaktionskosten zu vermeiden, sollten betriebliche Bündnisse für Arbeit auf einen fairen Interessenausgleich setzen und die Arbeitnehmerschaft angemessen beteiligen. Dies kann auf einer institutionellen

Grundlage (Betriebsräte) ebenso geschehen wie auf einer informellen (Belegschaftssprecher, „runde Tische“).

Mit der Stabilität des dualen Systems in den größeren Betrieben und der wachsenden Individualisierung der Arbeitsbeziehungen in vielen kleinen und mittleren Betrieben hat sich eine Zweiteilung vollzogen. Noch erstreckt sich das duale System der Interessenvertretung im Bundesdurchschnitt zwar nur auf neun Prozent aller Betriebe, aber immerhin auf rund 40 Prozent aller Beschäftigten. Sollte aber eine neue Ausstiegswelle aus der Tarifbindung einsetzen, dürfte der Flächentarifvertrag und damit auch das duale System insgesamt zur Disposition stehen. Tarifliche Standards müssten nämlich weniger als bisher Rücksicht auf den Mittelstand nehmen und würden infolgedessen noch weniger Mindeststandards im ökonomischen Sinne darstellen. Im Falle einer solchen Entwicklung könnten auch Großunternehmen verstärkt dazu übergehen, Firmentarifverträge abzuschließen, um der heterogenen Entwicklung und dem unternehmensspezifischen Bedarf besser Rechnung zu tragen. Schon in den neunziger Jahren war zu beobachten, dass sich parallel zum Ausstieg aus der Tarifbindung immer mehr Firmen zum Abschluss von Haustarifverträgen entschieden haben.

In den letzten Jahren hat eine Stabilisierung der Tarifbindung eingesetzt. Begünstigt wurde dies durch die Möglichkeit der befristeten Absenkung tariflicher Standards durch Öffnungsklauseln, möglicherweise auch durch eine – verglichen mit der ersten Hälfte der neunziger Jahre – größere lohnpolitische Disziplin. Die Tarifparteien können die Attraktivität des Flächentarifvertrags demnach beeinflussen. Über die Zukunft der deutschen Arbeitsbeziehungen entscheiden Gewerkschaften und Arbeitgeber selbst. Rufe nach mehr allgemein verbindlichen Tarifverträgen oder Tariftreugesetzen offenbaren ein falsches Verständnis von Tarifautonomie. Tarifautonomie bedeutet, dass positive und negative Koalitionsfreiheit ihren Wettbewerb frei von staatlicher Einflussnahme austragen können.

Literatur

Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 1999, Verbreitung, Bestimmungsründe und Auswirkungen von Betriebsräten: Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel, in: Frick, Bernd / Kluge, Norbert / Streeck, Wolfgang, Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, Frankfurt/New York, S. 222–252

Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2004a, The Course of Research into the Economic Consequences of German Works Councils, in: British Journal of Industrial Relations, 42. Jg., Heft 2, S. 255–281

Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2004b, The Reform of the German Works Constitution Act: A Critical Assessment, in: Industrial Relations, 43. Jg., Heft 2, S. 392–420

Arbeitgeberverband Gesamtmetall, 2003, Veränderungen der Arbeitswelt in der Metall- und Elektroindustrie – Eine Befragung von Unternehmensleitungen und Mitarbeitern, Köln

Bellmann, Lutz / Ellguth, Peter / Seifert, Hartmut, 1998, Betriebsräte und Tarifpolitik – Quantitative Reichweite der Mitbestimmung, in: Handelsblatt vom 4./5.9.1998.

Berthold, Norbert / Brischke, Marita / Stettes, Oliver, 2003a, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau, Würzburg

Berthold, Norbert / Brischke, Marita / Stettes, Oliver, 2003b, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Normalität auf wackliger Rechtsgrundlage, in: ifo-Schnelldienst, 56. Jg., Heft 22, S. 5–9

Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten, 2003, Verbetrieblung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: WSI-Mitteilungen, 56. Jg., Heft 3, S. 157–166

Brocker, Ulrich, 2004, Der Flächentarifvertrag: unverzichtbare Ordnungsfunktion oder Tarifkartell?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Der Flächentarifvertrag in der Kritik, Köln, S. 11–21

Bundesarbeitsgericht, 1999, Unterlassungsanspruch von Gewerkschaften gegen tarifwidrige betriebliche Regelungen, in: Der Betrieb, 52. Jg., Heft 30, S. 1555–1560

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003, Bonn

Dilger, Alexander, 2002, Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung, München/Mehring

Dostal, Werner, 1988, Der Informationsbereich, in: Mertens, D. (Hrsg.), Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3. Aufl., Nürnberg, S. 858–882

Dostal, Werner, 2001, Quantitative Entwicklungen und neue Beschäftigungsformen im Dienstleistungsbereich, in: Baethge, Martin / Wilkens, Ingrid, Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, Opladen, S. 45–69

Ellguth, Peter, 2003, Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen, 56. Jg., Heft 3, S. 194–199

Ellguth, Peter / **Kohaut**, Susanne, 2004, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, erscheint in: WSI-Mitteilungen

EPOC Research Group, 1997, New Forms of Work Organisation – Can Europe realise its potential?, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Europäische Kommission, 2002, Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe für Arbeitsbeziehungen und Wandel in der Europäischen Union, Luxemburg

Fischer, Stephan, 1998, Human Resource Management und Arbeitsbeziehungen im Betrieb, Eine empirische Untersuchung in der Chemischen Industrie Deutschlands, München/Mehring

Fitzenberger, Bernd / **Franz**, Wolfgang, 2000, Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht, in: Franz, Wolfgang / Hesse, Hermann / Ramser, Hans J. / Stadler, Manfred, Ökonomische Analyse von Verträgen, Tübingen, S. 191–232

Franz, Wolfgang, 2003a, Betriebliche Mitbestimmung nur noch freiwillig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Reihe: Standpunkte) vom 30.03.2004, S. 16

Franz, Wolfgang, 2003b, Arbeitsmarktökonomik, 5. Aufl., Berlin

Freeman, Richard B. / **Lazear**, Edward P., 1994, An Economic Analysis of Works Councils, NBER Working Paper, No. 4918, Cambridge

Frick, Bernd, 2002, Ökonomische Analyse der deutschen Betriebsverfassung, in: Sadowski, Dieter / Walwei, Ulrich, Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Nürnberg, S. 213–236

Funk, Lothar, 2003, Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B47-48/2003, S. 14–22

Funk, Lothar / **Janßen**, Peter / **Lesch**, Hagen, 2003, Arbeitsbeziehungen, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 193–217

Garnjost, Petra / **Wächter**, Hartmut, 1996, Human Resource Management – Herkunft und Bedeutung, in: Die Betriebswirtschaft, 56. Jg., Heft 6, S. 791–808

Guest, David E., 1989, Human Resource Management: Its Implications for Industrial Relations and Trade Unions, in: Story, John, New Perspectives on Human Resource Management, London/New York, S. 41–55

Hilbert, Josef / **Sperling**, Hans Joachim / **Fretschner**, Rainer, 1999, Interessenvertretung in Klein- und Mittelbetrieben, in: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft, 3. Aufl., München/Mehring, S. 257–272

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2003, Betriebsrat und Tarifbindung – wie ist es um die quantitative Basis des dualen Systems der Interessenvertretung bestellt?, in: Ergebnisse aus dem Betriebspanel, Nürnberg

IW Consult, 2004, Auslandserfahrungen der deutschen M+E-Industrie – Empirische Bestandsaufnahme und Fallstudien, Köln

Junker, Abbo, 2001, Betriebsverfassung im europäischen Vergleich, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 32. Jg., Heft 2, S. 225–243

Kommission Mitbestimmung, 1998, Mitbestimmung und Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven, Gütersloh

Lampert, Heinz, 1998, Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl., Berlin u. a. O.

Levine, David I. / **Tyson**, Laura D'Andrea, 1990, Participation, Productivity, and the Firm's Environment, in: Blinder, Alan S. (Hrsg.), Paying for Productivity, Washington, S. 183–243

Lesch, Hagen, 2000, Währungsunion und Flächentarifvertrag – Anpassungserfordernisse für das deutsche Tarifvertragssystem?, Bonn

Lesch, Hagen, 2003, Mindeststandards für Einkommens- und Arbeitsbedingungen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Lesch, Hagen, 2004, Der Flächentarifvertrag: Konditionenkartell im Wandel, in: Ifo-Schnelldienst, 57. Jg., Heft 3, S. 3–6

Massa-Wirth, Heiko / **Seifert**, Hartmut, 2004, Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite?, in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Heft 5, S. 246–254

Mauer, Andreas / **Seifert**, Hartmut, 2001, Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbewältigung oder neue regelungspolitische Normalität?, in: WSI-Mitteilungen, 54. Jg., Heft 8, S. 490–500

McDonald, Ian M. / Solow, Robert M., 1981, Wage Bargaining and Employment, in: *American Economic Review*, 71. Jg., Heft 5, S. 896–908

Moene, Karl O. / Wallerstein, Michael / Hoel, Michael, 1993, Bargaining Structure and Economic Performance, in: Flanagan, Robert J. / Moene, Karl O. / Wallerstein, Michael, *Trade Union Behaviour, Pay Bargaining, and Economic Performance*, Oxford, S. 62–154

Monopolkommission, 1994, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Zehntes Hauptgutachten 1992/93, in: *Bundestags-Drucksache 12/8232*, Bonn

Müller-Jentsch, Walter, 1995, Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen, in: *Industrielle Beziehungen*, 2. Jg., Heft 1, S. 11–14

Niedenhoff, Horst-Udo, 2002, *Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Aufl., Köln

Oswald, Andrew J., 1982, The Microeconomic Theory of the Trade Union, in: *Economic Journal*, Vol. 92, Heft 3, S. 576–595

Oswald, Andrew J., 1985, The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 87. Jg., Heft 2, S. 160–193

Pekruhl, Ulrich, 2001, *Partizipatives Management*, München/Mehring

Rieble, Volker, 2000, Walter Eucken und die Frage nach der Arbeitsmarktordnung, in: Külp, Bernhard / Vanberg, Viktor, *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung*, Freiburg/Berlin, S. 199–219

Sadowski, Dieter, 2002, *Personalökonomie und Arbeitspolitik*, Stuttgart

Schäfer, Holger / Seyda, Susanne, 2003, Arbeitsmarkt, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels*, Köln, S. 97–120

Schank, Thorsten / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2004, Works councils – sand or grease in the operation of German firms?, in: *Applied Economics Letters*, 11. Jg., Heft 3, S. 159–161

Schnabel, Claus, 1989, *Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. u. a. O.

Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2001, Verbreitung und Bestimmungsgründe verschiedener Formen der Arbeitnehmerpartizipation in Industriebetrieben, in: *Industrielle Beziehungen*, 8. Jg., Heft 4, S. 445–462

Seitel, Hans P., 1996, Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge?, *Wirtschaftsdienst*, 76. Jg., Heft 2, S. 94–100

Stettes, Oliver, 2004, Der organisatorische Wandel – Betriebliche Bildung, betriebliche Mitbestimmung und Entlohnungssysteme, Hamburg

Storey, John, 1989, Introduction: From Personnel Management to Human Resource Management, in: Story, John, New Perspectives on Human Resource Management, London/New York, S. 1–18

Traxler, Franz, 1997, Der Flächentarifvertrag in der OECD: Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte, in: Industrielle Beziehungen, 4. Jg., Heft 2, S. 101–124

Trinczek, Rainer, 2002, „Und was macht Ihr, wenn’s keinen Betriebsrat mehr gibt?“ – Zur Erosion der institutionellen Basis betrieblicher Bündnisse für Arbeit und Wettbewerb, in: Seifert, Hartmut, Betriebliche Bündnisse für Arbeit, Berlin, S. 245–272

Vogel, Alexander, 1999, Worüber sollen die Tarifparteien verhandeln?, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Heft 4, S. 232–236

Weitbrecht, Hansjörg, 1995, Entwicklungstendenzen betrieblicher Arbeitsbeziehungen in Deutschland, in: Heidack, Clemens, Arbeitsstrukturen im Umbruch, München/Mehring, S. 197–208

Weitbrecht, Hansjörg / **Fischer**, Stephan, 1993, Human Resource Management und industrielle Beziehungen, in: Müller-Jentsch, Walther, Profitable Ethik – effiziente Kultur, München/Mehring, S. 179–208

Weitbrecht, Hansjörg / **Mehrwald**, Sylvana, 1999, Mitbestimmung, Human Resource Management und neue Beteiligungskonzepte, in: Frick, Bernd / Kluge, Norbert / Streeck, Wolfgang, Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, Frankfurt/New York, S. 89–127

Wolf, Elke / **Zwick**, Thomas, 2003, Welche Personalmaßnahmen entfalten eine Produktivitätswirkung?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft Nr. 4/2003, S. 43–62

Wood, Gerald, 2004, Mit schlechter Führung ins internationale Mittelmaß, in: Personalwirtschaft, 4/2004, S. 27–29

Zwick, Thomas, 2003, Works Councils and the Productivity Impact of Direct Employee Participation, in: ZEW Discussion Paper, Nr. 03-47, Mannheim

Kurzdarstellung

Globalisierung, regionale Handelszonen, Tertiarisierung, Individualisierung und demographischer Wandel beeinflussen die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Der wachsende Konkurrenzdruck lässt sich nur mit motivierten Mitarbeitern bewältigen, so dass Mitarbeiterpartizipation an Bedeutung gewinnt. In Deutschland wird diese in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten durch ein duales Interessenvertretungssystem realisiert, bei dem die Betriebsräte Mitbestimmungsrechte wahrnehmen, während die Gewerkschaften Arbeitsbedingungen festlegen, die meist überbetrieblich für die ganze Branche standardisiert sind. Während die Reichweite von Mitbestimmung und Tarifbindung relativ stabil ist, lässt sich eine starke Dezentralisierung der Tarifpolitik im Rahmen zahlreicher „Betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ beobachten. Anders als in angelsächsischen Ländern lässt sich hierzulande keine Verdrängung des dualen Systems durch direkte Partizipationsangebote von Seiten des Managements feststellen, wie sie im Rahmen des Human Resource Managements unterbreitet werden.

Abstract

Globalisation, regional free-trade zones, tertiarisation, individualisation and demographic change are having an affect on industrial relations. Coping with the increased pressure of competition requires a motivated workforce, and worker participation is correspondingly gaining in importance. In German companies with more than 200 employees, workers' interests are represented by means of a dual system. Works councils exercise their right to codetermination at company level, whilst unions establish working conditions. Whereas the extent of codetermination and the scope of collective agreements have remained relatively stable, there is a noticeable trend towards decentralised wage bargaining in the form of numerous plant-level 'alliances for jobs'. In contrast to the situation in the English-speaking countries, there is no evidence in Germany of any pressure on the dual system as a result of offers of worker participation made directly by management, as proposed by current human resources management theory.