

Testfeld Ost? Betriebliche Interessenvertretung in Ostdeutschland – Konsequenzen für den Westen

Ingrid Artus

Die flächendeckende Übertragung des bundesdeutschen Systems betrieblicher Mitbestimmung gilt als eine der wenigen Erfolgsgeschichten im Prozess der deutsch-deutschen Vereinigung. Wenig diskutiert wird hingegen der Fakt, dass der Deckungsgrad der Betriebsverfassung in Ostdeutschland nie das westdeutsche Niveau erreichte – und sich auch deren qualitative Wirksamkeit sowie das Ausmaß der Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften signifikant von westdeutschen Verhältnissen unterscheidet. Eine empirisch gestützte Analyse der prekären ostdeutschen Verhältnisse kann wichtige Aufschlüsse über „Schwachpunkte“ des deutschen Institutionensystems geben, die auch für Westdeutschland von Bedeutung sind.

1

Einleitung

Wenn von Ostdeutschland als Testfeld oder etwas spöttischer als „Labormaus“ (Brinkmann 2003) des Westens die Rede ist, so assoziiert diese Vorstellung gängigerweise das Bild eines Versuchslabors, in dem die Rolle des Laborleiters den Arbeitgebern und ihren Verbänden zukommt – wenn nicht gar einer unsichtbaren Hand des Marktes. Strukturbedingung der ostdeutschen „Laborsituation“ ist die Tatsache, dass auch 14 Jahre nach der Wende die wirtschaftlichen sowie institutionellen Bedingungen noch weit (und in Teilbereichen sogar wieder zunehmend) von einer Angleichung an den Westen entfernt sind. Dies wird etwa in Untersuchungen über die Entwicklung des Bruttosozialprodukts, den Exportanteil, den Anteil der Industriebeschäftigten sowie die Arbeitslosenzahlen immer wieder aufs Neue bestätigt. Insbesondere die geringere Regulierungskraft kollektiver (vor allem flächentariflicher) Normen ist es, die aus Arbeitgeber-sicht Ostdeutschland als „Speerspitze der Flexibilisierung“ (von Rohr, FAZ vom 10.9.2002, S. 12) und Vorreiter einer angeblich unvermeidlichen liberalen Deregulierungsbewegung erscheinen lässt. Für die Gewerkschaften spielt das ostdeutsche Tarifgebiet hingegen nicht erst seit dem unlängst verlorenen Streik in der Metallindustrie die ärgerliche Rolle einer schlecht geschützten und schwer zu bewachenden „Hintertür“, durch die die Arbeitgeber immer wieder gefährliche Geschütze gegen traditionell gut gesicherte Bastionen in Stellung bringen konnten. In dem folgen-

den Beitrag soll der Begriff des „Testfeldes Ost“ nicht primär in dem Sinne benutzt werden, dass es sich hier um ein Experimentierfeld der Arbeitgeberseite handelt, von dem tendenziell für die westdeutschen Beschäftigten „gefährliche“ Ansteckungsgefahren ausgehen. Es soll vielmehr abgeschlossen werden an eine, wohl nicht zufällig etwas ältere, Debatte, die in der ersten Nach-Wende-Zeit die deutsch-deutsche Vereinigung noch zukunfts-froh als Bereicherung interpretierte – insbesondere auch für die sozialwissenschaftliche Forschung.

Im Jahr 1991 schlug *Claus Offe* vor, die deutsche Vereinigung als „natürliches Experiment“ zu nutzen – als Experiment, aus dem viel über die Wirkungsweise der bundesdeutschen Institutionen zu lernen sei, die in Ostdeutschland nun unter grundsätzlich anderen Rahmenbedingungen funktionieren sollten als sie in Westdeutschland einst eingerichtet wurden. Es ist diese Analyseperspektive, die im Folgenden fruchtbar gemacht werden soll für den Bereich betrieblicher Interessenvertretung. Welche Lehren können aus dem aktuellen Zustand und dem – defizitären – Funktionieren der Betriebsverfassung in Ostdeutschland gezogen werden, die auf grundsätzliche Funktionsbedingungen des Gesamtsystems industrieller Beziehungen verweisen und daher auch auf dieses übertragbar sind? Welche Lehren des „Testfeldes Ost“ können sich auch die Gewerkschaften zunutze machen für eine gegenstands-adäquate Situationsdeutung sowie eine realistische Strategiebestimmung für die Zukunft?

Im Folgenden wird vor allem eine zentrale These eingehend diskutiert werden. Diese besagt, dass das mangelhafte Funktionieren des Systems industrieller Bezie-

hungen in Ostdeutschland wesentlich auf eine unzureichende Verknüpfung zwischen den zwei „zentralen Säulen“ des dualen deutschen Systems industrieller Beziehungen (nämlich Betriebsverfassung und Tarifautonomie) zurückgeführt werden kann – oder anders: Der Kontakt zwischen Betriebsräten (so sie denn existieren) und Gewerkschaften ist defizitär. Da die Gewerkschaften im deutschen Institutionensystem über keine eigenständige Verankerung in den Betrieben verfügen, bleiben sie im Fall einer mangelhaften Kooperationspraxis der Betriebsräte faktisch „vor den Betriebstoren“ und aus den Betrieben ausgeschlossen. In der Konsequenz kann man für Ostdeutschland davon sprechen, dass die betriebliche und die tarifliche Regulierungsebene gewissermaßen „auseinander fällt“. Pointiert könnte man die Situation auch als eine Art Doppelregulation charakterisieren – d.h. auf tariflicher Ebene werden bestimmte Standards festgelegt, die jedoch auf betrieblicher Ebene im Regelfall „nachverhandelt“ werden, im Extremfall auch überhaupt nicht unten ankommen.

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die quantitative Verbreitung betrieb(srat)licher Mitbestimmung in Ostdeutschland gegeben (Kap. 2). An diesen schließt sich eine qualitative Einschätzung der Spezifik betrieblicher Interessen-

*Ingrid Artus, Dr., Assistentin am Lehrstuhl für Soziologie der Technischen Universität München. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen (Schwerpunkte: Ost- und Westdeutschland, Frankreich, Europa), Arbeits- und Industriesoziologie.
e-mail: Ingrid.Artus@wi.tum.de*

vertretung in Ostdeutschland an – mit einigen Anmerkungen zu deren Ursachen sowie Folgewirkungen. Die empirische Basis hierfür bilden langjährige intensive Forschungsarbeiten in der ostdeutschen Metall-, Bau- und Chemieindustrie (Artus et al. 2001; Artus 2001) (Kap. 3). Im abschließenden Teil wird dann versucht, Lehren aus dem „Testfeld Ost“ für die westdeutsche sowie gesamtdeutsche Mitbestimmungslandschaft zu ziehen. Die Erkenntnis, wonach die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems aufzufassen ist, ist für die westdeutsche Situation von Bedeutung, da hier ebenfalls – wengleich aus anderen Gründen – eine Tendenz zur Entkopplung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Regulierungsebene feststellbar ist (Kap. 4).

2

Zur Verbreitung von Betriebsräten in Ostdeutschland

Immer wieder wurde in der Transformationsforschung betont, dass „die schnelle Übertragung und hohe Akzeptanz der betrieblichen Mitbestimmung (...) als eine der wenigen Erfolgsgeschichten des Einigungsprozesses angesehen werden“ könne (Schmidt 1998, S. 9). Weniger bekannt ist jedoch der Fakt, dass – trotz insgesamt breiter Akzeptanz der Institution Betriebsrat – der Deckungsgrad der Betriebsverfassung in Ostdeutschland nie das westdeutsche Niveau erreichte. Sowohl bezogen auf Betriebe als auch auf Beschäftigte lag und liegt er auf vergleichsweise konstantem Niveau unterhalb des westdeutschen Deckungsgrads.

Aus *Tabelle 1*, welche Daten des IAB-Betriebspanels zur Grundlage hat, wird ersichtlich, dass in Westdeutschland rund die Hälfte aller Beschäftigten von einem Betriebsrat vertreten wird, in Ostdeutschland sind es dagegen nur rund 40%. Die deutlich schlechtere Mitbestimmungssituation in den ostdeutschen Betrieben lässt sich offenbar nur teilweise mit dem deutlich höheren Anteil von Kleinbetrieben in Ostdeutschland erklären. Auch im gesamten mittel- bis großbetrieblichen Segment der Wirtschaft lag der Deckungsgrad der Betriebsverfassung – bezogen auf Beschäftigte – im Jahr 2002 mindestens 6% unter

Tabelle 1: Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat nach Betriebsgröße 1998 und 2002

(Anteil an allen Beschäftigten in %)

Basis: privatwirtschaftliche Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten (ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck)

	5–50 Besch.	51–100 Besch.	101–199 Besch.	200–500 Besch.	501 u. mehr Besch.	Insgesamt
1998						
Gesamtdeutschland	11	48	75	85	95	48
Westdeutschland	11	48	75	86	95	50
Ostdeutschland	11	44	66	78	91	38
2002						
Gesamtdeutschland	12	46	73	86	96	48
Westdeutschland	12	47	74	87	96	50
Ostdeutschland	13	43	68	78	90	40

Quelle: IAB-Betriebspanel (5. und 10. Welle West, 3. und 7. Welle Ost); eigene Darstellung n. Ellguth 2003

WSI Hans Böckler Stiftung

dem westdeutschen. Die Entwicklung der Mitbestimmungssituation zwischen 1996 (dem Beginn der Datenerhebung im Rahmen des IAB-Betriebspanels) und 2002 resümiert daher *Ellguth* (2004, S. 166 f.) folgendermaßen: „Der Deckungsgrad der betrieblichen Mitbestimmung bleibt (...) in den betrachteten sechs Jahren weitgehend stabil wengleich in beiden Landesteilen auf unterschiedlichem Niveau (ca. 50% im Westen und um die 40% im Osten).“ Mit anderen Worten: Die mitbestimmungsfreien Zonen sind in Ostdeutschland deutlich größer als in Westdeutschland und ein Annäherungsprozess ist nicht absehbar.

3

Zur Qualität betrieblicher Interessenvertretung in Ostdeutschland

Im Rahmen dieser Ausführungen können die Ursachen der speziellen ostdeutschen Situation im Bereich der Mitbestimmung nicht ausführlich diskutiert werden (Kädler et al. 1997; Schmidt 1998; Artus 2001; Röbenack 2003). Generalisierend soll an dieser Stelle lediglich angemerkt werden, dass sowohl die verkleinbetrieblichte, tertiarierte bzw. deindustrialisierte und nach wie vor instabile Wirtschaftsstruktur als auch andere kulturelle Traditionen und Orientierungsmuster der Akteure eine Rolle spielen, die als Folge realsozialistischer Sozialisierungserfahrungen, aber auch als Ausdruck von Um- und Neuorientierungen im Rahmen eines krisenhaften Transformationsverlaufs begriffen werden können. Der Hinweis auf die anhaltend desolante Situation am ostdeutschen Arbeits-

markt erscheint in diesem Zusammenhang zwar fast schon rituell sowie banal – tatsächlich ist er jedoch weder das eine noch das andere. Wie sich auch an der folgenden qualitativen Beschreibung betrieblicher Mitbestimmung¹ zeigen wird, ist die Angst der Beschäftigten vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und die extrem gesteigerte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt die zentrale strukturelle Hintergrundfolie, vor der das Handeln betrieblicher Interessenvertretungen in Ostdeutschland interpretiert werden muss.

Im Hinblick auf die qualitative Wirksamkeit betrieblicher Interessenvertretung und insbesondere auch auf die Fähigkeit, überbetriebliche, gewerkschaftlich koordinierte Regelungsstrukturen mit einer wirksamen innerbetrieblichen Interessenvertretung zu verknüpfen, kann man zusammenfassend von drei typischen Konstellationen sprechen:

3.1 DER „FORDISTISCHE NORMALBETRIEBSRAT“

Unter dem Label des „fordistischen Normalbetriebsrats“ soll im Folgenden jener

¹ Die zentrale empirische Basis der folgenden Ausführungen zur Qualität betrieblicher Interessenvertretung in Ostdeutschland sind rund 140 qualitative Interviews mit betrieblichen und verbandlichen ExpertInnen in der ostdeutschen Metall-, Chemie- sowie Bauindustrie, die am Institut für Soziologie der Universität Jena zwischen 1993 und 1997 durchgeführt wurden. An den Erhebungen sowie der Auswertung waren neben der Autorin v.a. *Rudi Schmidt*, *Gabriele Sterkel* sowie *Renate Liebold* beteiligt. Eine genaue Übersicht über die Datenbasis und das empirische Vorgehen findet sich in *Artus* (2001, S. 185 ff.).

Typus von betrieblicher Interessenvertretung gefasst werden, wie er jahrzehntlang in der bundesdeutschen Nachkriegsära als Normalfall des deutschen intermediären Systems industrieller Beziehungen unterstellt wurde – und wie er zumindest in weiten Teilen industrieller Großbetriebe auch tatsächlich existierte. Typisch ist, dass diese Betriebsräte über eine gewisse Autonomie in ihrem betrieblichen Handeln verfügen. Im Rahmen einer professionellen Betriebsratsarbeit kümmern sich die – zumindest teilweise freigestellten – Betriebsratsmitglieder intensiv und kompetent um die Einhaltung rechtlicher sowie tariflicher Bestimmungen im Betrieb. Als Druckmittel und Legitimationsbasis ihrer Interessenvertretung verfügen sie über solide Beziehungen zur Belegschaft, in der (zumindest im Arbeiterbereich) eine deutliche Mehrheit gewerkschaftlich organisiert ist. Das Verhältnis zur Gewerkschaft ist insgesamt solidarisch. Die Betriebsräte fungieren zuverlässig als „Vermittlungsscharnier“ oder auch „Transmissionsriemen“ zwischen Gewerkschaften und betrieblicher Basis (dies impliziert etwa wechselseitigen Informationsaustausch, Werbung von Gewerkschaftsmitgliedern, Einladung von Gewerkschaftern auf Betriebsversammlungen, Teilnahme am regionalen Gewerkschaftsleben, tarifliche Mobilisierung etc.). Den Umstand, dass die Gewerkschaften über keine eigenständige institutionelle Verankerung in den Betrieben verfügen, gleichen diese Betriebsräte gleichsam auf informellem Wege aus. Sie sorgen dafür, dass die formale Trennung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretung sich faktisch in der betrieblichen Wirklichkeit als „komplexe Wechselbeziehung“ oder auch „widersprüchliche Einheit“ darstellt(e) (Schmidt/Trinczek 1999).

Angesichts der verbreiteten Darstellungen Ostdeutschlands als „Mitbestimmungswüste“ scheint es geboten zu betonen, dass es zumindest in Teilbereichen der ostdeutschen Industrie gelungen ist, derartige Konstellationen einer engen Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften zu etablieren. Dies gilt insbesondere für (wenigstens einige) größere Betriebe in der Metall- und Chemieindustrie – vor allem für solche, in denen die Gewerkschaften im Transformationsprozess eine wichtige sowie erfolgreiche Rolle spielten und/oder für Unternehmen, die als Konzernbetriebe von westdeutschen Traditio-

nen der Mitbestimmung (mit)geprägt sind. Wenn etwa ein ostdeutsches Betriebsratsmitglied seine Beziehung zur Gewerkschaft mit dem Begriff „*getrennt kämpfen und dann vereint schlagen*“ charakterisierte, so verweist diese Formulierung einerseits auf eine klare Abgrenzung der Funktionsbereiche (man begreift sich dezidiert nicht als betriebliche Abteilung der Gewerkschaft) – aber auch darauf, dass das Verhältnis letztlich als eines der Arbeitsteilung im Rahmen einer identischen Zielstellung aufgefasst wird. Typisch gerade für ostdeutsche Betriebsräte ist dabei, dass dieses Verhältnis weniger normativ mit dem Verweis auf gemeinsame Traditionsbestände in der Arbeiterbewegung, sondern zentral mit der Erkenntnis einer sachnotwendigen wechselseitigen Dienstleistungsfunktion begründet wird (Kädler et al. 1997, S. 205 ff.; Artus 2001, S. 256 ff.); insgesamt funktioniert in diesen Unternehmen jedoch die Verschränkung und Aufgabenteilung zwischen den beiden „Säulen“ des dualen Systems industrieller Beziehungen – d.h. Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Dies impliziert, dass die Betriebsräte im Regelfall für eine stabile Tarifanbindung des Unternehmens sorgen. Gegebenenfalls organisieren sie eine betriebspezifische Anpassung der geltenden Tarifbestimmungen (z.B. im Rahmen der Inanspruchnahme von tariflichen Härtefall-/Öffnungsklauseln oder durch Abschluss eines Haustarifvertrages). Eine tarifliche Flexibilisierung erfolgt jedoch im Regelfall „kontrolliert“, d.h. in enger Kooperation mit den zuständigen Gewerkschaftsfunktionären.

3.2 DER BETRIEBSORIENTIERTE CO-MANAGER

Wenn ein zweiter Typus betriebsrätlicher Interessenvertretung an dieser Stelle als „betriebsorientiertes Co-Management“ bezeichnet werden soll, so ist damit nicht gemeint, dass diese Betriebsräte tatsächlich an zentralen Managemententscheidungen beteiligt wären. Im Hinblick auf ihre realen betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten wäre es sicherlich korrekter von „Sub-Managern“ denn von „Co-Managern“ zu sprechen. Die Begrifflichkeit des Co-Managements setzt jedoch an der Selbstdefinition dieser Betriebsräte an, im Rahmen derer sie ihre Rolle im Unternehmen als spezifische Managementaufgabe qualifizieren, nämlich – wie es einer der befragten Funktionäre ausdrückte: „*Im Sinne der*

Belegschaft unternehmerisch zu denken“. Kennzeichnend für ihre Interessenvertretungspolitik ist, dass die Wahrung des Betriebswohls – als das zentrale gemeinsame Interesse von Management und Beschäftigten – eindeutig Priorität besitzt. Dieses wird als identisch gedacht mit der Sicherung der Arbeitsplätze – dem Ziel, hinter dem insbesondere in Ostdeutschland alle anderen Interessen zurückstehen müssen.

Im Regelfall handelt es sich bei den „betriebsorientierten Co-Managern“ keineswegs um schwache Betriebsräte. Sie verfügen im Gegenteil häufig über erhebliche professionelle Kompetenzen, stammen berufsbiographisch nicht selten aus dem qualifizierten Angestelltenbereich und haben oft auch einen beträchtlichen Rückhalt in der Belegschaft. Als Garant für die vergleichsweise sozial friedliche Kanalisierung von Unzufriedenheit werden sie zudem meist auch von den Geschäftsleitungen geschätzt und in ihrer Funktion unterstützt. In diesem zentral auf betriebliche Interessen zentrierten Arrangement haben die Gewerkschaften sowie kollektive, überbetriebliche Beschäftigteninteressen jedoch kaum Platz, ja erscheinen nicht selten sogar als Bedrohung – gegen die sich die Betriebsräte tendenziell abzuschotten versuchen. Dies tun sie jedoch im Regelfall nicht, indem sie die Kooperation mit der Gewerkschaft aufkündigen. Man erfüllt vielmehr im Regelfall die branchenüblichen rudimentären Aufgaben der Organisationsanbindung – zum einen, da man die Dienstleistungen der Gewerkschaft durchaus zu schätzen weiß; zum anderen, um Konflikte und eine etwaige unkontrollierte Einmischung der Gewerkschaften in die betrieblichen Belange zu vermeiden. Es findet daher eine Art „do ut des“ auf reduziertem Niveau zwischen diesen Betriebsräten und den regionalen GewerkschaftsfunktionärInnen statt. Aus Sicht der Betriebsräte dient dieser Austausch weniger dem Zweck, die Anbindung des Unternehmens an gewerkschaftliche Strategien zu sichern; die Zielstellung ist eher umgekehrt: Man versucht die eigene Einfluss-sphäre gegen die unerwünschte Einmischung der Gewerkschaften abzusichern – oder wie es ein Betriebsrat wörtlich ausdrückte: „*Die Gewerkschaft ist für mich als beratendes Mitglied da. Hier im Betrieb entscheiden wir alleine. Das Recht der Gewerkschaft hört vor der Tür auf.*“

Dieser Typus der Interessenvertretung war zumindest in unserem Untersu-

chungssample der quantitativ dominierende (mit über einem Drittel der untersuchten Unternehmen). Er fand sich nicht nur in Betrieben mit krisenhafter oder ungesicherter wirtschaftlicher Situation, sondern häufig auch in sogenannten „Leuchtturbetrieben“ – d.h. jenen ostdeutschen Unternehmen, deren Produktivität sowie Profitabilität sich durchaus mit westdeutschen Verhältnissen messen kann oder diese sogar deutlich übertrifft. Obwohl die betriebliche Mitbestimmung im Rahmen co-managerialer Arrangements durchaus als funktionsfähig zu gelten hat, impliziert die starke Betriebszentrierung der Vertretungspolitik jedoch eine Aushöhlung der Funktionsfähigkeit des dualen Systems industrieller Beziehungen. Es kommt tendenziell zu einer Entkopplung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenregulierung. Konkret bedeutet dies unter anderem: Die Betriebsräte fühlen sich nicht zuständig für die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung. Es kommt häufig zu einer stark betriebszentrierten Interpretation tariflicher Bestimmungen – bis hin zu einem zwischen Betriebsrat und Management einvernehmlich abgestimmten Bruch von Tarifverträgen. Ob und in welchem Ausmaß die oft sehr weitgehenden „betrieblichen Bündnisse“ mit der Gewerkschaft abgestimmt werden, hängt insbesondere von der Duldungsbereitschaft der örtlichen Gewerkschaftsvertretung ab. Bei tariflichen Auseinandersetzungen ist die gewerkschaftliche Folge- und Mobilisierungsbereitschaft in diesen Betrieben ungewiss.

3.3 SCHWACHE BETRIEBSRÄTE MIT KLARER DISTANZ ZUR GEWERKSCHAFT

Der dritte Typus betriebsrätlichen Handelns ist schließlich sowohl aus Beschäftigten- als auch aus Gewerkschaftsicht klar als defizitär zu bewerten – also sowohl hinsichtlich der innerbetrieblichen Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsräte als auch bezüglich ihrer Anbindung an eine überbetriebliche Interessenvertretung. Ähnlich wie im vorher skizzierten Arrangement wirkt auch hier die ausgeprägte Bezugnahme auf das Ziel der Erhaltung der Arbeitsplätze stark konfliktreduzierend – mit dem Unterschied, dass es nahezu ausschließlich in die Direktionsgewalt der Geschäftsleitung fällt zu entscheiden, welche Maßnahmen dafür als notwendig definiert werden. Das prägendste Element der Sozialbezie-

hungen in diesen Unternehmen ist „die Angst“ – Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren und keinen anderen zu finden, Angst vor Dequalifizierung und dem Verlust des beruflichen Status, Angst vor materieller Verarmung, sozialer Ächtung und Ausgrenzung.

Angesichts dieser weit verbreiteten Angst vor sozialer Deklassierung tauschen Betriebsrat wie Beschäftigte Bescheidenheit und Leistungsbereitschaft gegen das Versprechen einer relativen Arbeitsplatzsicherheit. Die innerbetrieblichen Lohn- und Arbeitsstandards orientieren sich weniger an geltenden Tarifen oder Gesetzen, sondern daran (so erneut ein Betriebsratszitat) „*was dem gesunden Menschenverstand angemessen ist*“. Die derart definierten Arbeits- und Leistungsstandards befinden sich teilweise so weit weg von kollektiven Normen, dass die Politik der Gewerkschaften und zuweilen selbst die von ihnen angebotenen Dienstleistungen (etwa Schulungen zum Arbeits- und Tarifrecht) in den einschlägigen Betrieben als wirklichkeitsfremd erlebt werden. Die Gewerkschaft hat im Rahmen solcher Konstellationen keinen Platz, wie es ein Betriebsratsmitglied sehr deutlich formulierte: „*Wir haben die Gewerkschaft nicht gebraucht bisher. Wir haben alles mit der Geschäftsleitung gelöst.*“ Und: „*Das macht mich innerlich böse. Die Gewerkschaften leben auf ihrem Türmchen und sehen nicht, was die Wirklichkeit ist.*“

Diese schwachen Betriebsräte mit klarer Distanz zur Gewerkschaft fanden sich im Rahmen unserer Erhebungen zwar in erster Linie in kleineren Betrieben in ländlichen Regionen sowie überproportional häufig in der krisengeschüttelten Bauindustrie; sie waren jedoch wiederholt auch in Unternehmen anzutreffen mit einer für ostdeutsche Verhältnisse nicht irrelevanten Größe von über 200 Beschäftigten, die im regionalen Maßstab als größter Arbeitsplatzanbieter eine Orientierungs- und Normierungswirkung ausübten.²

Ohne nun irgendeine Repräsentativität im statistischen Sinne der im Rahmen unserer Studien untersuchten 44 Untersuchungsbetriebe behaupten zu wollen, scheint es doch interessant, dass – zumindest grob – etwa von einer Dreiteilung unseres Samples gesprochen werden konnte: Nicht ganz ein Drittel der Unternehmen wies eine funktionierende Anbindung an überbetriebliche Interessenvertretungsstrukturen auf, etwas mehr als ein Drittel

konnte als stark betriebszentriertes Arrangement beschrieben werden und ein weiteres Drittel war als gewerkschaftsfern zu kennzeichnen. Wenn unser Sample, das einen leichten mittel- und großbetrieblichen Bias hatte, auch nur annähernd die Realität abbildet, so stellt sich diese in Ostdeutschland also folgendermaßen dar: Etwa 60 % aller Beschäftigten in der Privatwirtschaft werden überhaupt nicht von einem Betriebsrat vertreten, der als „Scharnier“ zwischen betrieblicher Ebene und Gewerkschaft fungieren könnte. In jenen Unternehmen, in denen Betriebsräte existieren, betreiben diese nur zu einer Minderheit eine Interessenvertretungspolitik, die eine zuverlässige Anbindung an kollektive Regulierungsformen gewährleistet. Vor diesem Hintergrund wird sicherlich die prekäre Tarifsituation in Ostdeutschland ebenso verständlich wie das kürzliche Scheitern des Streiks in der Metallindustrie.

4

Was lässt sich aus dem Testfeld Ost für Westdeutschland lernen?

Die ostdeutschen Verhältnisse im Bereich der Betriebsverfassung sowie der Tarifautonomie haben zweifellos als Negativbeispiel zu gelten. Als solches verdeutlichen sie in schlagender Weise, welche Zustände zu erwarten sind, wenn das „klassisch fordistische“ Zusammenspiel zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften nicht mehr gelingt. Um es noch einmal zu betonen: Die Tatsache des formalen Ausschlusses der Gewerkschaften aus den Betrieben im dualen deutschen Institutionensystem industrieller Beziehungen war in der BRD so lange unproblematisch, wie die Be-

² Eine ausführlichere Darstellung der verschiedenen Typen der Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften findet sich in Artus (2001 sowie 2003); in diesen beiden Publikationen wird zudem auf eine weitere typische Konstellation eingegangen, nämlich die eines engen Gewerkschaftsbezugs des Betriebsrats zum Ausgleich innerbetrieblicher Schwäche. Da diese Konstellation jedoch quantitativ eher selten anzutreffen ist, kann sie bei dem hier vorgenommenen Versuch, einen generalisierenden Überblick über die Mitbestimmungslandschaft in Ostdeutschland zu geben, vernachlässigt werden.

etriebsräte in ihrer faktischen Politik für eine gewerkschaftliche Verankerung in den Betrieben sorgen. Ähnliches gilt übrigens auch für die betriebliche Friedenspflicht: Das Streikmonopol der Gewerkschaften und die Friedenspflicht der Betriebsräte waren unter anderem als Disziplinierung der gewerkschaftlichen Basis so lange funktional, wie sichergestellt war, dass die tariflich erstrittenen Bedingungen auch auf betrieblicher Ebene umgesetzt würden. In Ostdeutschland ist jedoch beides nur bedingt der Fall. Dies hat Folgen – um hier nur einige zentrale Dimensionen anzusprechen – für:

(1) *Die gewerkschaftliche Organisationssituation:* Die Reproduktion bzw. Ausweitung der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis in den Betrieben wird im Fall einer mangelhaften Kooperationsbereitschaft der Betriebsräte stark erschwert, mit negativen Folgen für die finanzielle Situation der Gewerkschaften. Zudem ist der Kontakt zwischen Mitgliedern und Organisation massiv beeinträchtigt – und damit die Möglichkeit einer aktiven Integration der Mitglieder in die Gewerkschaftspolitik;

(2) *die Stabilität des Tarifsystems und die Geltungskraft von Tarifnormen:* Tarifbestimmungen können zwar auf überbetrieblicher Ebene noch verhandelt werden, ihre reale Geltung in den Unternehmen ist jedoch zunehmend ungewiss. Insbesondere angesichts der Tendenz zur Dezentralisierung und Verbetrieblichung des Tarifsystems muss die ungewisse Verknüpfung zwischen Tarif- und Betriebsebene nachdenklich stimmen;

(3) *die gewerkschaftliche Mobilisierungs- und Streikfähigkeit:* Diese kann bereits gegenwärtig in vielen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft nicht mehr als grundsätzlich gegeben, sondern allenfalls als organisierbar unterstellt werden – was freilich empfindliche Konsequenzen für die Machtverhältnisse zwischen den Tarifparteien impliziert;

(4) Die einzelbetriebliche Mitbestimmung kann unter diesen Bedingungen zunächst durchaus in gewissem Maße funktionsfähig bleiben – allerdings wird der Rekurs auf kollektive tarifliche Standards zunehmend prekär. Mittelfristig wird eine Schwächung der überbetrieblichen, gewerkschaftlichen Regulierung daher auch

die Durchsetzungsmöglichkeiten von Betriebsräten aushöhlen und es existiert die akute Gefahr einer Negativspirale, wobei die abnehmende Funktionsfähigkeit beider „Säulen“ des dualen Systems wechselseitig destabilisierende Wirkungen entfaltet.

Es soll nun nicht behauptet werden, dass das ostdeutsche Negativszenario kurz- bis mittelfristig in gleicher Weise für Westdeutschland gelten könnte – zu speziell sind dafür die ostdeutschen Rahmenbedingungen und zu solide noch immer die historisch gewachsenen Beziehungen zwischen westdeutschen Betriebsräten und Gewerkschaften.³ Dennoch sollte das ostdeutsche Beispiel alarmierend wirken auch für die Gewerkschaftspolitik in Westdeutschland. Auch hier ist nämlich – wenn gleich aus teilweise anderen Gründen – eine Dynamik der Entkopplung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Regulierungsebene festzustellen.

Zunächst ist darauf zu verweisen, dass auch in Westdeutschland aktuell nur etwa 50 % der Beschäftigten überhaupt von einem Betriebsrat vertreten werden, der als Vermittlungsinstanz zur Gewerkschaft fungieren könnte. Ob und in welcher Form in Betrieben ohne Betriebsrat eine Verknüpfung zu kollektiven Formen der Interessenregulierung existiert, ist für die wissenschaftliche Forschung (ebenso wie für die gewerkschaftlichen Praktiker) bislang weitgehend eine „black box“ (Trinczek 2002).

Des Weiteren sind die skizzierten Typen betrieblicher Mitbestimmung in wesentlichen Facetten sicherlich nicht „ostdeutsch“, sondern (wenngleich in anderer quantitativer Verteilung) auch im Westen zu finden. Insbesondere die Erfahrungen mit ausgeprägt co-managerialen Betriebsratsstrategien in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit lassen sich sicherlich auch auf Westdeutschland übertragen. Welche Rolle etwa die engagierte betriebsorientierte Verteidigung einer reibungslosen Produktion in westdeutschen Automobilwerken durch westdeutsche Interessenvertreter für das Scheitern des Streiks in der ostdeutschen Metallindustrie spielte, kann an dieser Stelle lediglich gefragt, jedoch nicht geklärt werden. Sicher ist jedoch: Die – zumindest fallweise – Priorität kollektiver, gewerkschaftlicher Zielstellungen vor einzelbetrieblichen Interessen bedarf auch in Westdeutschland einer zunehmenden Überzeugungsarbeit gegenüber den in ihrem

Verantwortungsbereich betroffenen Betriebsräten. Pointiert charakterisiert daher Bergmann (2003) die Politik der IG Metall bereits gegenwärtig als „Politik des ‚verschwiegenen Standort-Korporatismus‘“ – d.h. als eine Politik, welche die weitgehend reaktiv geprägten, erzwungenen Arrangements einer kooperativen Anpassung der Betriebsräte an die betrieblichen Interessen nur noch passiv zur Kenntnis nimmt. Die Folge ist – ähnlich der ostdeutschen Situation, jedoch bislang in milderem Ausmaß – ein zunehmend unkontrollierter Wildwuchs von betrieblichen Vereinbarungen, der letztlich die Normsetzungsfähigkeit des Tarifsystems und der Gewerkschaften infrage stellen könnte.

Zunehmend heikel wird das Verhältnis zwischen Betriebsrats- und Gewerkschaftspolitik im Westen schließlich auch durch die anhaltende Verbetrieblichung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Dieser Politik, die zumindest in Teilen der Gewerkschaften auch als offensive Bewältigungsstrategie aktueller Problemlagen diskutiert wird, steht eine Mehrheit der Betriebsräte mit einer „skeptisch-ablehnenden Grundhaltung“ gegenüber. Immerhin 34 % der in die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 einbezogenen InteressenvertreterInnen waren sogar dezidiert der Ansicht, dass „die Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik den Betriebsrat überfordert“. Nur 23 % waren hingegen der Auffassung, diese gebe „dem Betriebsrat größere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten“. Und die große Mehrheit von etwa zwei Dritteln der Befragten stellt fest, „dass diese Entwicklung dem Arbeitgeber eher die Möglichkeit gibt, seine betrieblichen Interessen durchzusetzen“ (Bispinck/Schulten 2003, S. 102). Hintergrund dieser insgesamt eher negativen Beurteilung einer Verbetrieblichung gewerk-

³ So haben etwa Bergmann et al. (2002) festgestellt, dass das Urteil vieler westdeutscher Betriebsräte über die IG Metall – trotz Ausbleibens tarifpolitischer Erfolge – moderat ausfällt. Angesichts der allgemeinen Defensivsituation sind vielen westdeutschen Betriebsräten offenbar die beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaft unmittelbar einsichtig. Angesichts geringerer Gewerkschaftserfahrung und loserer normativer Bindungen an die Organisationen ist dürfte es jedoch schwieriger sein, die begrenzten gewerkschaftlichen Handlungsspielräume auch den ostdeutschen Betriebsräten zu verdeutlichen.

schaftlicher Tarifpolitik ist sicherlich eine realistische Einschätzung der Betriebsräte bezüglich der eigenen begrenzten personellen, qualifikatorischen und vor allem machtpolitischen Ressourcen. Eine verantwortliche Gewerkschaftspolitik, die die qualitative Anpassung oder gar teilweise die quantitative Definition tariflicher Leistungen zunehmend den betrieblichen Interessenvertretungen überlassen will, muss daher sicherstellen, dass nicht nur funktionierende und auf solidarischen Prämissen beruhende Interaktionsstrukturen zwi-

schen Betriebsräten und Gewerkschaften existieren; sie muss zudem auch die durch die betriebliche Friedenspflicht sowie die Massenarbeitslosigkeit aktuell äußerst begrenzten Durchsetzungsmöglichkeiten der Betriebsräte im Blick behalten. Das „Testfeld Ostdeutschland“ kann in diesem Zusammenhang als warnendes Beispiel dienen, das die Effekte verdeutlicht, die ein mangelhaftes Zusammenspiel zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretung in Zeiten erhöhter Arbeitsmarktkonkurrenz zeitigt: Das nach Auf-

gabengebieten differenzierte sowie bezüglich der Machtressourcen auf verschiedenen Ebenen bislang austarierte duale System industrieller Beziehungen fällt hier in seiner Gesamtarchitektur gleichsam auseinander. Abweichend von der jahrzehntelang in der fordistischen Nachkriegs-BRD etablierten Praxis erweist sich insbesondere die fehlende Kooperation zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten als neuralgischer Punkt des Institutionensystems.

LITERATUR

Artus, I. (2001): Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West, Wiesbaden

Artus, I. (2003): Die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems. Eine exemplarische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands, in: Industrielle Beziehungen 10, S. 250–272

Artus, I./Liebold, R./Lohr, K./Schmidt, E./Schmidt, R./Strohwald, U. (2001): Betriebliches Interessenhandeln, Bd.2, Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der ostdeutschen Industrie, Opladen

Bergmann, J. (2003): Die nolens volens tolerierte Erosion von Tarifvertragsnormen, in: Wagner, H./Schild, A. (Hrsg.), Der Flächentarif unter Druck, Hamburg, S. 69–86

Bergmann, J./Bürckmann, E./Dabrowski, H. (2002): Krise und Krisenerfahrungen, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 4

Bispinck, R./Schulzen, T. (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: Wagner, H./Schild, A. (Hrsg.), Der Flächentarif unter Druck, Hamburg, S. 87–109

Brinkmann, U. (2003): Die Labormaus des Westens: Ostdeutschland als Vorwegnahme des Neuen Produktionsmodells? In: Dörre, K./Röttger, B. (Hrsg.), Das neue Marktregime. Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells, Hamburg, S. 250–269

Ellguth, P. (2003): Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung; in: WSI-Mitteilungen 3, S. 194–199

Ellguth, P. (2004): Erosion auf allen Ebenen? Zur Entwicklung der quantitativen Basis des dualen Systems der Interessenvertretung, in: Artus, I./Trinczek, R. (Hrsg.), Über Arbeit, Interessen und andere Dinge. Phänomene, Strukturen und Akteure im modernen Kapitalismus, München/Mering, S. 159–179

Kädtler, J./Kottwitz, G./Weinert, R. (1997): Betriebsräte in Ostdeutschland, Opladen

Offe, C. (1991): Die deutsche Vereinigung als natürliches Experiment, in: Giesen, B./Leggiewie, C. (Hrsg.), Experiment Vereinigung: Ein sozialer Großversuch, Berlin, S. 71–76

Röbenack, S. (2003): Betriebliche Mitbestimmung in Ostdeutschland. Die institutionellen Logiken und habituellen Muster betriebsrätlichen Handelns, Dissertation an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Schmidt, R. (1998): Mitbestimmung in Ostdeutschland. Expertise für das Projekt „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen“ der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, Gütersloh

Schmidt, R./Trinczek, R. (1999): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München/Mering, S. 167–199

Trinczek, R. (2002): Regulierung von Arbeitsbeziehungen in Betrieben ohne Betriebsrat. Antrag an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Manuskript, München