

## 2 Gewerkschaften und Betriebsräte: Machtressourcen und Handlungsrepertoires im dualen System der Arbeitsbeziehungen

### 2.1 *Machtressourcen, Fähigkeiten und Revitalisierung der Gewerkschaften*

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Betrachtung eines gewerkschaftlichen Projekts wie „Arbeit 2020“ ist die Ressourcenfrage. Die Durchführung eines solchen Projekts kostet Ressourcen; vor allem aber ist es darauf ausgerichtet, gewerkschaftliche Ressourcen auf- und auszubauen. Denn Handlungsressourcen sind eine zentrale Bedingung für die Entwicklung von Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Interessenvertretungen von Arbeitnehmern. Diese Erkenntnis erscheint zunächst nicht besonders überraschend, ist aber doch nicht selbstverständlich. Marx wies als erster auf die Bedeutung solcher Machtressourcen hin, die Gewerkschaften brauchen, um handlungsfähig zu sein. Dabei hatte er vor allem die Kommunikations- und Transportinfrastruktur im Auge, die den Austausch zwischen Arbeitern ermöglicht und ihnen die Chance eröffnet, sich über ihre Interessen zu verständigen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist allerdings nach Marx die Entwicklung gemeinsamer Interessen und weiterer Machtressourcen wegen der Einheitlichkeit der Klassenlage der Arbeiter fast schon ein Automatismus. Gleiches gilt für die Entwicklung der Gewerkschaften als Organisationen, die diese Interessen kollektiv vertreten. Wird einmal der Verständigungsprozess in Gang gesetzt, bilden sich Gewerkschaften, und diese können sich auf die Mitgliedschaft und Gefolgschaft der Arbeiter als Machtressource verlassen. Dies gilt nach Marx insbesondere deshalb, weil sich die Gewerkschaften im alltäglichen Kampf um Löhne und Arbeitszeiten professionalisieren, Handlungsfähigkeit entwickeln und Handlungsmacht entfalten können und damit immer attraktiver für die Beschäftigten werden.

Doch diese Aufwärtsspirale hat sich historisch nicht eingestellt. Gewerkschaften konnten immer und in allen entwickelten kapitalistischen Ökonomien nur einen – freilich sehr unterschiedlich großen – Teil der abhängig Beschäftigten organisieren (Gumbrell-Mc-Cormick/Hyman 2014), und ihre Handlungsmacht unterlag historisch starken Schwankungen (Kelly 1998). Offe und Wiesenhal (1980) haben dies darauf zurückgeführt, dass die Arbeiter viele und widersprüchliche Interessen haben, vom Interesse

an hohem Entgelt über einem Interesse an kurzen Arbeitszeiten bis hin zu einem Interesse an kostengünstigen Konsumgütern. Ähnlich haben Schumann et al. (1982) Arbeitskraft- und Subjektinteressen der Beschäftigten unterschieden, beispielweise das Interesse an hohem Entgelt und geringem Verschleiß der Arbeitskraft auf der einen oder das Interesse an Autonomie und Entfaltungsmöglichkeiten in der Arbeit auf der anderen Seite. Auch diese Interessen sind nicht umstandslos unter einen Hut zu bringen und zu organisieren, und dies umso weniger, je mehr sie sich auf die Arbeiter unterschiedlich verteilen. Offe und Wiesenthal wiesen daher darauf hin, dass die Organisierung von Arbeiterinteressen kein Selbstläufer ist und dass Gewerkschaften als Interessenvertretungen deshalb Interessen beständig mit ihren Mitgliedern kommunizieren müssen, um bei den Arbeitern Mitglieds- und Handlungsbereitschaft zu erzeugen.

Diese Ansätze gaben erste Hinweise darauf, dass die Handlungsmacht von Interessenvertretungen – verstanden als Kapazität, Interessen zu realisieren (Wright 2000) – ein Problem sein kann, und zwar sowohl ein handlungspraktisches Problem der Interessenvertretungen als auch ein Problem, dass der Mühe der Forschung wert sein könnte. Worauf aber diese gewerkschaftliche Handlungsmacht beruhen könnte, wurde zunächst nicht systematisch beleuchtet. Natürlich lag es nahe, dafür die Zahl der Mitglieder als Maßstab zu nehmen, vor allem in der Form des Organisationsgrads, also in Beziehung gesetzt zu allen abhängig Beschäftigten eines gewerkschaftlichen Organisationsbereichs. Doch bereits Offe und Wiesenthal hatten dabei ein Problem ausgemacht: Je mehr Mitglieder eine Gewerkschaft organisiert, umso schwerer fällt die Verständigung auf gemeinsame Interessen und umso problematischer ist die Mobilisierung der Beschäftigten und ihre Mitgliederbindung. Es ist also nicht die große Zahl der Mitglieder alleine, die gewerkschaftliche Handlungsmacht begründet.

Ein erster Ansatz der Unterscheidung unterschiedlicher Quellen der Arbeitermacht war die Auftrennung von Primär- und Sekundärmacht (Jürgens 1984). Während sich die Primärmacht demnach aus den sozialen Machtpositionen von Beschäftigten im Betrieb speist, beruht die Sekundärmacht auf kollektiven Regelungen und Institutionen, seien sie rechtlicher oder tarifvertraglicher Natur. Beschäftigte können also Macht ausüben, sofern sie im Betrieb eine Machtposition innehaben – und sei es eine Position, die es ihnen erlaubt, den reibungslosen Betriebsablauf zu stören – oder sofern sie sich auf institutionelle Regelungen berufen können, die ihre Handlungsfähigkeit erweitern. Allerdings blieb bei dieser Unterscheidung die Frage der Gewerkschaftsmacht außen vor; sie ist hier eine institutionelle Machtquelle für die Arbeiter, ohne dass aufgeklärt würde, woher

ihre eigene Macht kommt. Natürlich kann diese sich, dem Ansatz folgend, wiederum selber aus sekundären Machtquellen wie der Anerkennung durch den Staat oder die Arbeitgeber oder anderen staatlichen Unterstützungsleistungen speisen. Doch ist offensichtlich, dass sich die Gewerkschaftsmacht darin kaum erschöpft.

Zentrale Impulse zur Klärung dieser Fragen kamen dann aus den USA (zusammenfassend bei Dörre 2018). Wright (2000) und im Anschluss daran Silver (2003) unterschieden strukturelle Macht und Organisationsmacht der Arbeitnehmer. Die strukturelle Macht wurzelt sowohl in der Knappheit von Qualifikationen und Fähigkeiten am Arbeitsmarkt als auch – und hier deckt sie sich mit dem Primärmachtkonzept – in den betrieblichen Machtpositionen, die durch die Stellung in der betrieblichen Hierarchie ebenso begründet sein können wie durch die Kontrolle von Ungewissheitszonen oder die Arbeit an Stellen, die für den Betriebsablauf wichtig sind. Die Organisationsmacht beruht auf der Bildung von Arbeiterorganisationen, sei es gewerkschaftlich, sei es politisch. Organisationsmacht bildet eine kollektive Handlungskomponente neben der individuellen strukturellen Macht der Beschäftigten. Die Organisationsmacht hängt sowohl von der Zahl der Organisierten als auch von ihrer Mobilisierungsfähigkeit ab; Arbeitskämpfe und Streiks können nur geführt werden, wenn Gewerkschaften ihre Mitglieder auch zum Handeln bewegen können. Auch zeigt der Verweis auf die strukturelle Macht, dass es für die Handlungsmacht einer Gewerkschaft nicht egal ist, wen sie organisiert; ihre Organisationsmacht wächst mit der strukturellen Macht ihrer Mitglieder.

Die institutionelle Macht als dritte Machtressource – in der von Dörre (2018) weiterentwickelten Unterscheidung – entsteht durch die staatliche Anerkennung von Gewerkschaften und durch rechtlich festgeschriebene Institutionen wie Betriebsräten, staatlichen Organisationshilfen wie dem Ghent-System oder auch Zwangsmitgliedschaften. Die institutionelle Macht der Gewerkschaften ist ihrerseits ein Ausdruck erfolgreichen Interessenhandelns in gesellschaftlichen Konflikten und politischer Kompromisse, die in formelle Institutionen übersetzt wurden. Die institutionellen Machtressourcen zeichnen sich dadurch aus, dass sie wegen ihrer rechtlichen Formalisierung langlebig sind. Allerdings müssen sie durch Interessenhandelns aktualisiert werden, ansonsten droht ihre Aushöhlung. Die Tarifautonomie ist nur so lange auch tatsächlich eine Machtressource, wie Gewerkschaften in der Lage sind, Tarifvereinbarungen auszuhandeln und auch Verbesserungen der Löhne und Arbeitsbedingungen durchzusetzen; und dafür wiederum ist strukturelle Macht und Organisationsmacht erforderlich. Auch Betriebsräte sind eine institutionelle Machtquelle nur unter

zwei Bedingungen: Erstens, dass sie überhaupt existieren und zweitens, dass sie dann auch Wirkungsmächtigkeit entwickeln.

Die vierte Machtressource schließlich ist die Kommunikations- oder Diskursmacht. Gewerkschaften können Themen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs setzen um damit Deutungen zu prägen oder unmittelbar auch politische Entscheidungen zu beeinflussen oder herbeizuführen versuchen. Im Zentrum stehen dabei Fragen der Gerechtigkeit oder der Fairness (Kelly 1998). Ein Beispiel dafür ist Kampagne der Gewerkschaften NGG und Verdi, und später des DGB, für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (Bosch 2015). Hier gelang es den Gewerkschaften, niedrige Löhne zum Thema zu machen und Verständnis dafür zu wecken, dass diese unfair sind und dass es einen gesellschaftlichen Lohnmindeststandard aus Gründen der Lohngerechtigkeit braucht. Auf diese Weise konnte eine Deutungshegemonie in gesellschaftlichen Diskurs erzeugt werden, die mit zuvor herrschenden Denkmustern wie „Hauptsache Arbeit“ brach. Diskursmacht weist mit ihrer Orientierung auf den politischen und öffentlichen Diskurs über die Grenzen der institutionellen Befriedung des Klassenkonflikts (Dahrendorf 1959) hinaus, die gerade dadurch gezogen werden, dass Arbeitskonflikte in den Systemen der industriellen Beziehungen nach institutionalisierten Spielregeln bearbeitet werden.

Jede einzelne Ressource ist für sich genommen wichtig, doch für die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften kommt es vor allem darauf an, die Ressourcen auch tatsächlich zu nutzen. Eine Ressource alleine ist wenig wert; sie muss im sozialen Handeln strategisch eingesetzt werden. Umgekehrt braucht es auch nicht immer viele Ressourcen, um handlungsfähig zu sein; auch in einer zunächst unterlegenen Position kann Macht entfaltet werden (Giddens 1984). In einer Situation schwacher Organisationsmacht und institutioneller Macht kann es für Gewerkschaften eine sinnvolle Strategie sein, Diskursmacht einzusetzen und über die Beeinflussung gesellschaftlicher Deutungen Themen und Forderungen zu entwickeln, die im Feld der Arbeitsbeziehungen nicht durchsetzbar wären. Dazu könnten auch Koalitionen mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Sinne eines „Social Movement Unionism“ (Turner/Hurd 2001) gesucht werden. Eine wachsende Diskursmacht wiederum kann positive Auswirkungen auf die Organisationsmacht haben, weil sie neue Anreize bietet, in Gewerkschaften einzutreten. Sie kann aber auch die institutionelle Macht stärken, weil neue Gesetze – wie beispielsweise das Mindestlohngesetz in Deutschland – verabschiedet werden, die neue institutionelle Machtressourcen eröffnen. Umgekehrt erleichtert eine gut verankerte institutionelle Machtposition die Ausübung von Diskursmacht, weil sie den Gewerkschaften eine

höhere Legitimität verleiht und dadurch die Glaubwürdigkeit ihrer Deutungen stärkt.

Besonders eng sind die Beziehungen zwischen institutioneller Macht und Organisationsmacht. Die institutionelle Macht kann eine wichtige Stütze der Organisationsmacht sein, sofern sie die Organisation der Gewerkschaften begünstigt. Das wichtigste Beispiel dafür in Deutschland sind die Betriebsräte, die als Interessenvertretungen in den Betrieben traditionell die Aufgabe der Mitgliedergewinnung für die Gewerkschaften übernommen haben. Umgekehrt aber bietet die institutionelle Macht dafür alleine keine Gewähr; die Gewerkschaften müssen die Betriebsräte dazu auch aktivieren, und dazu braucht es Organisationsmacht. Dieses Zusammenspiel zeigt sich auch bei der Aktualisierung struktureller Beschäftigtenmacht für die gewerkschaftliche Organisationsmacht. Zum einen sind die Gewerkschaften auf die Betriebsräte angewiesen, unterschiedliche Beschäftigtengruppen in den Betrieben anzusprechen; sie können dazu aber auch selber Initiativen entwickeln und im Erfolgsfall auch die Repräsentationskraft der Betriebsräte erhöhen (am Beispiel Angestellte Haipeter et al. 2016).

Diese – keinesfalls vollständigen – Möglichkeiten des Zusammenspiels der Machtressourcen haben allerdings eine entscheidende Voraussetzung: die Fähigkeiten der Gewerkschaften, Ressourcen zu erkennen, zu entwickeln und strategisch einzusetzen. Diesen Sacherhalt haben Lévesque und Murray (2010) als „Capabilities“ bezeichnet. Zuvor jedoch haben sie die Palette der gewerkschaftlichen Ressourcen vor allem mit Blick auf die inneren Prozesse von Gewerkschaftsorganisationen noch erweitert. Sie unterscheiden vier Ressourcen. Die interne Solidarität als Ressource ergibt sich daraus, dass es Gewerkschaften gelingt, kollektive Identitäten zwischen ihren Mitgliedern zu formen, aber auch die Mitglieder in die gewerkschaftlichen Entscheidungsprozesse einzubinden und sie daran zu beteiligen. Die Einbettung in Netzwerke als zweite Ressource betrifft die Fähigkeit, größere Koalitionen und „breitere Zonen der Solidarität“ zu schmieden. Die narrativen Ressourcen drittens entstehen aus gemeinsamen Werten und geteilten Deutungen, die sich in Geschichten verdichten können, die wiederum Identitäten und Interessen prägen und Handlungsmotive setzen. Infrastrukturelle Ressourcen schließlich haben mehrere Dimensionen: die Erschließung externer Mittel beispielweise in Form von staatlichen Zuschüssen oder Projekten, der Zugang zu Wissen und Expertise und auch die Organisationspraxis mit Blick auf die Schulung von Mitgliedern, die Nutzung neuer Technologien für interne Kommunikation und schließlich die Entwicklung neuer Methoden der Mitgliederrekrutierung einschließ-

lich der damit verbundenen Investitionen und organisatorischen Veränderungen.

Diese Ressourcen stellen in vielerlei Hinsicht Voraussetzungen für die Entfaltung von Organisationsmacht und institutioneller Macht dar, ebenso wie für die Erschließung struktureller Machtressourcen oder die Entfaltung von Diskursmacht. Doch ihre Nutzung beruht auf strategischen Fähigkeiten, die Gewerkschaften erst in die Lage versetzen, die Ressourcen auch zu entwickeln und einzusetzen. Lévesque und Murray heben vier solcher Fähigkeiten hervor: Die Fähigkeit der Vermittlung bezieht sich darauf, unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen innerhalb und außerhalb der Gewerkschaftsorganisationen einzubinden, also sowohl unterschiedliche Beschäftigtengruppen zu mobilisieren als auch unterschiedliche Akteure in Netzwerken zusammenzubringen. Das Framing beschreibt die Fähigkeit, Strategien zu entwickeln und in einem Deutungsrahmen Problemursachen, Ziele und konkrete Handlungsschritte zu benennen. Die Artikulation als dritte Fähigkeit bezieht sich auf die Koordination von Interessen zwischen unterschiedlichen Handlungsebenen der Gewerkschaften (oder auch einer betrieblichen Interessenvertretung, dazu Haipeter et al. 2019) wie den lokalen und den nationalen, aber auch den transnationalen Handlungsräumen der Interessenvertretung. Das Lernen schließlich meint die Fähigkeit, Lehren aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu ziehen und daraus Handlungsstrategien für die Zukunft zu entwickeln.

Die in vielen entwickelten Industrieländern seit mittlerweile zwei oder drei Jahrzehnten fortschreitende Krise der gewerkschaftlichen Interessenvertretung (Gumbrell-Mc-Cormick/Hyman 2014; Lehndorff/Dribbusch/Schulten 2018; Brinkmann et al. 2008) hat die Frage der Perspektiven und Strategien der gewerkschaftlichen Erneuerung aufgeworfen (Haipeter/Dörre 2011). Frege und Kelly (2003) haben auf der Grundlage vergleichender Länderanalysen insgesamt sechs Strategien der Revitalisierung unterschieden, die von Gewerkschaften als Antworten auf Herausforderungen wie rückläufige Organisationsgrade oder Erosion der Tarifbindungen entwickelt worden sind. Die erste Strategie ist das Organizing, das auf die Gewinnung von Mitgliedern, aber auch auf Bildung von Interessenvertretungen in Betrieben abzielt und das mit professionellen Taktiken und Strategien angegangen wird. Im Zentrum der zweiten Strategie stehen organisatorische Restrukturierungen, seien es Zusammenschlüsse von Gewerkschaften oder seien es Änderungen in den Organisationsstrukturen und Neuverteilungen von Ressourcen innerhalb einer Organisation. Das „Coalition Building“ drittens zielt auf gemeinsame Kampagnen und Aktionen mit an-

deren zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Bündelung von Ressourcen, aber auch auf die Ausweitung von Themen und Interessen. Der vierte Ansatz, die Sozialpartnerschaft, kann den Gewerkschaften Chancen eröffnen, tarifliche Institutionen zu verteidigen, neue Themen zusammen mit den Arbeitgebern zu entwickeln und antagonistische Orientierungen im Arbeitgeberlager aufzuweichen. Politisches Handeln fokussiert fünftens auf die Entfaltung politischen Einflusses auf die Gesetzgebung oder in korporatistischen Strukturen der Arbeitsmarktregulierung. Transnationale Strategien schließlich kreisen um die Kooperation mit Gewerkschaften anderer Länder zum Informationsaustausch, zur Koordinierung von Interessen und tarifpolitischen Zielen oder zur Entwicklung gemeinsamer Kampagnen.

Frege und Kelly (2003) gingen seinerzeit davon aus, dass die Wahl der Strategien von Faktoren wie dem Staat und den Arbeitgeberstrategien, dem institutionellen Kontext der Arbeitsbeziehungen und den Gewerkschaftsstrukturen abhängt. Diese Faktoren wirken darauf ein, wie Gewerkschaften die Entwicklungen deuten, welche Probleme sie in den Vordergrund stellen und welche Lösungen sie dafür entwickeln. Auf dieser Grundlage werden Entwicklungen wie Globalisierung, Konkurrenz- und Auslagerungsdruck, Finanzialisierung und Auslagerungsstrategien der Unternehmen oder Tertiärisierung und der Wandel der Beschäftigungsstruktur in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise von den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer wahrgenommen.

Für Deutschland stellten Frege und Kelly fest, dass Institutionen wie die Tarifaufonomie und die Betriebsverfassung den Anreiz reduzieren, Strategien des Organizing einzuschlagen. Vielmehr eröffnen Flächentarifverträge und Betriebsräte demnach die Möglichkeit, in den eingespielten Institutionen neue Themen zu verhandeln und so die inhaltliche Reichweite der Tarifverträge auszudehnen oder in den Betrieben neue sozialpartnerschaftliche Bündnisse einzugehen. Auf diese Weise könnten sozialpartnerschaftliche Arrangements aus einer Position der Stärke weiterentwickelt werden, zumal sie durch den hohen Stellenwert der Sozialpartnerschaft im politischen System und die Anerkennung des Tarifsystems durch die Arbeitgeberverbände begünstigt würden. Diese institutionellen Vorteile – oder die institutionelle Macht – führe bei den deutschen Gewerkschaften auch dazu, dass sie die gewerkschaftliche Organisationskrise weit weniger dramatisch deuten als Gewerkschaften in anderen Ländern und dass sie stärker auf sozialpartnerschaftliche Strategien als auf Organisationsstrategien setzen.

Heute, gut 15 Jahre später, lässt sich diese Lesart nicht mehr aufrechterhalten. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Probleme der Arbeitnehmervertretungen in Deutschland weiter verschärft haben. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad hat sich auf inzwischen 17% seit Ende der 1980er Jahre nahezu halbiert (OECD 2019), und die Reichweite der Institutionen der Arbeitsbeziehungen nimmt kontinuierlich ab. Zum anderen aber haben sich auch die Deutungsmuster in den Reihen der Gewerkschaften stark verändert. Die Gewerkschaften haben auf die Krise reagiert und ihr strategisches Handlungsrepertoire ausgeweitet. „Arbeit 2020“ ist eine neue Facette dieses Handlungsrepertoires.

## 2.2 *Die Krise des dualen Systems und das neue Handlungsrepertoire der deutschen Gewerkschaften*

Dualität hat sich seit den 1980er Jahren als zentraler Begriff zur Beschreibung des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen eingebürgert (Müller-Jentsch 1995). Gemeint ist damit das Zusammenspiel der beiden Kerninstitutionen und ihrer Akteure, der Tarifautonomie und der Gewerkschaften (sowie der Arbeitgeberverbände) auf der einen und der Betriebsverfassung und der Mitbestimmung der Betriebsräte auf der anderen Seite.

Dieses Zusammenspiel ist zunächst durch die klare Hierarchie zwischen tariflichen und betrieblichen Regelungen charakterisiert, die durch den Tarifvorrang und das Günstigkeitsprinzip rechtlich vorgegeben ist. Betriebliche Regelungen dürfen demnach zu Tarifvereinbarungsthemen nur dann abgeschlossen werden, wenn sie für die Beschäftigten günstigere Bedingungen bieten. Ausnahmen von dieser Regel können nur von den Tarifvertragsparteien in Tarifverträgen vereinbart werden. Tarifverträge regeln die Verkaufsbedingungen, Betriebsvereinbarungen die betrieblichen Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft (Müller-Jentsch 1992). Auf dieser Grundlage kann ein Konflikttransfer von der betrieblichen zur tariflichen Ebene entstehen, weil Konfliktthemen wie die Höhe der Löhne und die Dauer der Arbeitszeiten auf der tariflichen Ebene ausgetragen werden. Nur dort können die Arbeitnehmervertretungen auch Maßnahmen des Arbeitskampfs ergreifen, im Betrieb ist ihnen dies rechtlich untersagt.

Anders als die Regulierungsebenen befinden sich die Akteure hingegen nicht in einem Hierarchieverhältnis. Die „widersprüchliche Einheit“ (Streeck 1979) zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ist vielmehr ein wechselseitiges Unterstützungsverhältnis. Ursprünglich von der Gesetzgebung bei der Verabschiedung des ersten Betriebsverfassungsgesetzes als

Konkurrenzorganisation zu Gewerkschaften angedacht, gingen die Betriebsräte in den folgenden Jahrzehnten eine enge Symbiose mit den Gewerkschaften ein. Es kam zu einer „Vergewerkschaftung“ der Betriebsräte (Schmidt/Trinczek 1999), weil es den Gewerkschaften gelang, viele Betriebsräte gewerkschaftlich zu organisieren. Zugleich aber gewannen auch die Betriebsräte, vor allem die Betriebsräte der Großunternehmen, Einfluss in gewerkschaftlichen Tarifkommissionen und in den Gewerkschaftsorganisationen insgesamt.

Seitdem hat sich auch die wechselseitige Unterstützung als Austausch von Leistungen entwickelt, bei dem Betriebsräte zu einer institutionellen Machtquelle der Gewerkschaften geworden sind, umgekehrt aber von der Organisationsmacht und den Ressourcen der Gewerkschaft profitieren. Idealtypisch gestaltet sich dieser Austausch wie folgt. Auf der einen Seite entlasten die Gewerkschaften die Betriebsräte durch den Abschluss von Tarifverträgen von zentralen Konfliktthemen. Sie leisten elementare Bildungsarbeit für die Betriebsräte und machen sie dadurch arbeitsfähig. Zudem unterstützen sie die Betriebsräte durch Beratungen oder durch Vermittlung von Expertenwissen. Sie „verleihen“ ihnen ihre Organisationsmacht, die Betriebsräte als Drohkulisse in Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite nutzen können. Und schließlich organisieren sie Arbeitskämpfe, die die Betriebsräte selber nicht führen dürfen und die sie deshalb auch nicht führen müssen.

Auf der anderen Seite übernehmen die Betriebsräte die Aufgabe, die Umsetzung der Tarifverträge in ihren Unternehmen zu kontrollieren, und sie kommen Handlungsverpflichtungen nach, die sich aus den Tarifverträgen ergeben, sofern dort bestimmte Themen – wie beispielweise die flexible Verteilung von Arbeitszeiten – zur Regelung an die Betriebsparteien übergeben werden. Die Betriebsräte gestalten zudem in Tarifkommissionen die Tarifpolitik mit. Sie spielen eine Rolle bei der Mobilisierung von Arbeitskämpfen. Und sie haben schließlich die zentrale Aufgabe, Gewerkschaftsmitglieder zu rekrutieren. Dabei hilft ihnen, dass sie zu allen Bereichen des Betriebs Zugang haben und die Beschäftigten zu Zwecken der Mitgliederwerbung ansprechen können. Damit bestimmen sie über den Lebensnerv der Gewerkschaften, die von der betrieblichen Mitgliederentwicklung abhängig sind, weil diese über ihre Organisationsmacht und ihre finanziellen Ressourcen entscheidet. Schmidt und Trinczek (1999) sprechen deshalb auch von einer Beziehungsasymmetrie, weil die Betriebsräte notfalls ohne die Gewerkschaften auskommen könnten, die Gewerkschaften aber nicht ohne die Betriebsräte.

Dieses Modell ist allerdings ein Idealtypus, der in der sozialen Wirklichkeit nur noch bedingt vorfindbar ist. Die Erosion des dualen Systems ist unübersehbar. Sie zeigt sich vor allem im Rückgang der Reichweite der dualen Institutionen. Die Flächentarifvertragsbindung ist seit den 1990er Jahren von über 70% auf nur noch knapp 50% abgesunken, und nur mehr knapp 40% der Beschäftigten werden von Betriebsräten repräsentiert, ein Rückgang von rund zehn Prozentpunkten in den letzten Jahren. Die Schnittmenge der Beschäftigten, die sowohl in tarifgebundenen Betrieben arbeiten als auch von Betriebsräten vertreten werden, beträgt inzwischen weniger als 30% (Ellguth/Kohaut 2018). Nur noch knapp ein Drittel der Beschäftigten arbeitet damit in den Kernzonen des dualen Systems. Flächentarifvertragsbindung und Deckungsrate der Betriebsräte reichen zwar als einzelne Institutionen noch weiter. Auch ist die Verbreitung stark ungleichgewichtig zwischen Sektoren und Branchen, denn die Repräsentanz des Systems ist in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes durchschnittlich deutlich größer als in den Branchen des Dienstleistungsgewerbes. Doch gilt insgesamt, dass die „weißen Flecken“ ohne Bindekraft des dualen Systems größer werden. Die institutionelle Dualität der Arbeitsbeziehungen hat keine prägende Kraft mehr für die Mehrheit der Betriebe und Arbeitsverhältnisse in Deutschland. Mit Schröder (2016) lassen sich drei Welten der Arbeitsbeziehungen unterscheiden: die erste Welt der Exportindustrie, in der die dualen Institutionen noch Prägekraft entfalten, eine zweite Welt, in die sie in Form einzelner Institutionen oder informeller Anlehnungen an den Flächentarifvertrag noch ausstrahlen, und eine dritte Welt, in der die Bande zu diesen Institutionen gekappt sind.

Die erste Welt ist die Welt, die das Projekt „Arbeit 2020“ adressiert. Aber auch diese Welt ist keine heile Welt aus Sicht der Arbeitnehmervertretungen. Zwar konnten hier die weißen Flecken bislang eingedämmt werden, und die Gewerkschaften arbeiten daran, sie zu reduzieren. Doch gibt es jenseits der Großbetriebe, in denen die Gewerkschaften zumeist höhere Organisationsgrade und betriebspolitische Handlungsfähigkeit aufweisen, auch viele „graue Flecken“, „die schwache Strukturen ohne wirkliche gewerkschaftliche Traditionen haben. Etwas, das man Betriebspolitik nennen könnte, existiert in ihnen eigentlich nicht“ (Wetzel 2013: 25). Zwar fallen diese Zonen in die erste Welt, doch findet sich dort kein aktives Zusammenspiel der Akteure der dualen Institutionen, sei es, weil die Gewerkschaft als Akteur nicht in den Betrieben präsent ist und bislang keine Maßnahmen ergriffen hat, dies zu ändern, oder sei es, weil die Betriebsräte diesen Zustand aktiv fördern, um ihre Autonomie gegenüber den Gewerkschaften zu wahren.

Ein zweites Problem der ersten Welt der Arbeitsbeziehungen ist die Dezentralisierung des Tarifsystems und die damit einhergehende partielle Verlagerung der Regelungskompetenzen von der tariflichen auf die betriebliche Ebene. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und der in vielen Flächentarifverträgen formulierte Auftrag an die Betriebsparteien, dazu in tariflich definiertem Rahmen betriebliche Vereinbarungen auszuhandeln. Später kamen, je nach Branche, weitere Themen wie Qualifizierung, Demografie oder auch Langzeitkonten hinzu, aber auch gesetzliche Aufträge wie die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen. Der weitreichendste Schritt der Dezentralisierung wurde durch tarifliche Öffnungsklauseln gemacht, die betriebsbezogene Tarifabweichungen von den Flächentarifverträgen ermöglichen. Nach den Ergebnissen der letzten Welle der Betriebsrätebefragung des WSI nutzten im Jahr 2015 rund 20% der tarifgebundenen Betriebe solche Öffnungs- und Differenzierungsklauseln, wobei dieses Instrument in den Großbetrieben mit einer Verbreitung von mehr als 30% am häufigsten eingesetzt wird. Die Haltung der Betriebsräte dazu ist zwiespältig, 50% der befragten Betriebsräte sehen darin keine Überforderung, und 44% geben an, dass dadurch den betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen wird. Zugleich aber stimmen 75% der Betriebsräte der Aussage zu, dass dadurch dem Arbeitgeber die Möglichkeit gegeben wird, seine betrieblichen Interessen durchzusetzen, und 72% der Betriebsräte betonen, dass auf diese Weise die Unterschiede der Arbeits- und Einkommensbedingungen gestärkt werden (Amlinger/Bispinck 2016).

Unabhängig von diesen Bewertungen lässt sich zumindest für den Organisationsbereich der IG Metall sagen, dass Tarifabweichungen den zentralen Ausgangspunkt für die Entwicklung neuer gewerkschaftlicher Handlungsstrategien und einer gezielten Politik der gewerkschaftlichen Revitalisierung bildeten. Ohne Tarifabweichungen wäre die gewerkschaftliche Entwicklung anders verlaufen. Wie lässt sich diese große Bedeutung erklären, und welche konkreten Impulse gingen von den Tarifabweichungen aus?

Vor der Tariföffnung durch das Pforzheimer Abkommen von 2004 befand sich die Gewerkschaft in einer überaus schwierigen Lage (zum Folgenden auch Haipeter 2009). Ein großer Streik zur Arbeitszeitverkürzung in Ostdeutschland war im Jahr zuvor gescheitert, die Mitgliederzahlen gingen deutlich zurück und in immer mehr Betrieben wurden – inoffiziell, und damit „wild“ und unkontrolliert – tarifliche Normen zu Arbeitszeiten oder Entgelt unterschritten und damit die Tarifnormen und ihre Prägestkraft in Frage gestellt. Die Zustimmung der IG Metall zu einer generellen Öffnungsklausel für Tarifabweichungen war daher nicht alleine durch den

Druck der damaligen rot-grünen Bundesregierung bedingt, im Notfall gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen; sie war auch eine Antwort auf einen konkreten Problemdruck und der Versuch, auf diese Weise Transparenz und Kontrolle über die Tarifabweichungen zu gewinnen.

Dieses Ziel jedoch wurde zunächst klar verfehlt. Unternehmensleitungen und Betriebsräte haben die Tariföffnung als Freibrief verstanden, Tarifabweichungen auszuhandeln und damit zur IG Metall zu gehen und um ihre Unterschrift zu bitten. Verschärfend kam die damalige Kampagne der Arbeitgeberverbände für eine Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich hinzu. Die Kontrolle über Tarifabweichungen drohte vollends verloren zu gehen, obwohl im Pforzheimer Tarifvertrag eigentlich festgelegt war, dass nur die IG Metall Tarifabweichungen aushandeln darf. In dieser Situation hat die Gewerkschaft die Notbremse gezogen und zwei überaus wichtige Verfahrensvorgaben gemacht. Die erste Vorgabe lautete, dass vor Verhandlungsbeginn die Bezirksleitungen zu informieren sind. Diese sollten darauf achten, dass ordnungsgemäße Verhandlungskommissionen gebildet werden und dass alle Informationen auch dem Vorstand weiterzugeben sind. Auf diese Weise sollten Transparenz und Kontrolle hergestellt werden. Die zweite Vorgabe bezog sich auf die Rolle der Gewerkschaftsmitglieder. In allen Verhandlungen sollten Mitgliederversammlungen abgehalten werden und die Haltung der Mitglieder erfragt werden. Auf diese Weise sollten Entscheidungen, sei es für die Aufnahme von Verhandlungen, sei es für die Annahme eines Verhandlungsergebnisses, durch Mitgliedervoten festgelegt und legitimiert werden.

Beide Vorgaben haben sich als zentrale Erfolgsfaktoren erwiesen. Durch die Einbindung der Bezirksleitungen konnten die Tarifabweichungen im Mehrebenensystem der Gewerkschaft aus lokalen und bezirklichen Einheiten sowie dem Vorstand weit besser koordiniert werden. Die Bezirksleitungen konnten auf diese Weise auch weitere Vorgaben für die Verhandlungen machen oder diese auch selber durchführen. Und durch die Beteiligung der Mitglieder geschah etwas gänzlich Unerwartetes: Die Gewerkschaft verzeichnete in den betrieblichen Auseinandersetzungen nun in zunehmendem Maße Mitgliederzuwächse statt Mitgliederverluste; die Beteiligung in den Mitgliederversammlungen erwies sich als wichtiges Eintrittsmotiv für die Beschäftigten (Haipeter 2010). Daraus wurde dann die – sicherlich nicht immer umgesetzte – Forderung abgeleitet, dass Tarifabweichungen nur akzeptiert werden sollen, wenn sie im Prozess Mitgliedergewinne gebracht haben. Später dann knüpfte die Gewerkschaft Verhandlungen zu Tarifabweichungen sogar an die Bedingung, dass bereits im Vorfeld ein entsprechender betrieblicher Organisationsgrad erzielt werden muss, da-

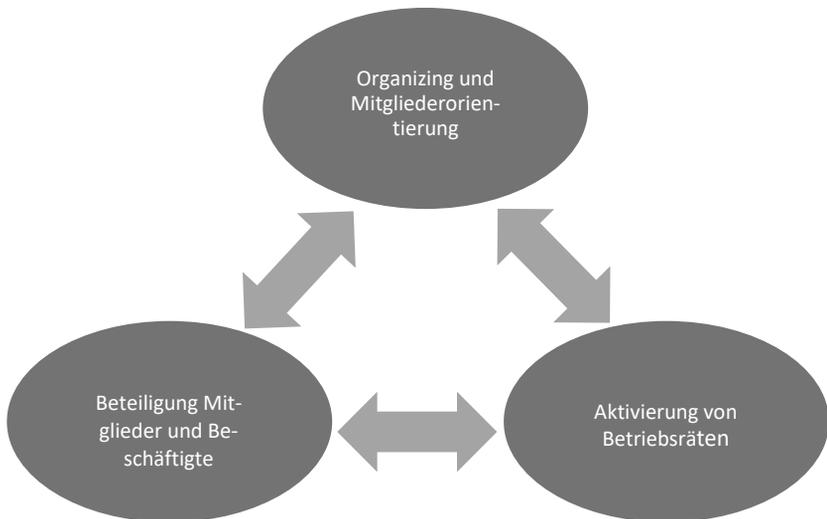
mit sie betrieblich handlungsfähig ist und überhaupt aktiv werden kann. Hinzu kam noch eine weitere Entwicklung: Die Gewerkschaft versuchte, neben der Beschäftigungssicherung zusätzliche Gegenleistungen der Unternehmen für die Tarifabweichungen in Richtung Investitionen und Innovationen auszuhandeln. Auf diese Weise sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werden. Die Unternehmen sollten in die Lage versetzt werden, zukünftig wieder die Flächentarifverträge anwenden zu können, und es sollten Alternativen zur Senkung der Personalkosten aufgezeigt werden.

Die Praxis der Tarifabweichungen brachte für die Gewerkschaften wichtige neue Erkenntnisse; sie war ein Lernprozess, in dessen Verlauf sich neue strategische Handlungsmöglichkeiten abzeichneten. Erstens wurde deutlich, dass eine Strategie der Mitgliederorientierung und -rekrutierung, des Organizing also, in den Betrieben erfolgreich sein kann. Zweitens zeigten die betrieblichen Beispiele, dass dabei die Beteiligung eine zentrale Rolle spielt, denn sie erhöht die Legitimität des Handelns, sie schafft Mitgliedschaftsanreize und sie kann ein Instrument sein, das Expert\*innenwissen der Beschäftigten abzurufen. Und drittens schließlich offenbarte der Blick auf die Betriebsräte als „neue Tarifakteure im Betrieb“ (Haipeter 2010), dass Betriebsräte sehr von der neuen fachlichen Kooperation mit der Gewerkschaft – beispielsweise bei der Bewertung der Unternehmensanträge auf Abweichungen und der Entwicklung geeigneter Verhandlungsstrategien – profitieren, in den betrieblichen Arbeitsbeziehungen gestärkt werden und neue Aktivitäten entfalten.

Alle drei Aspekte sind eng miteinander verbunden. Sie wurden von den Gewerkschaften aufgegriffen und zu einer Erweiterung ihres strategischen Handlungsrepertoires mit dem Ziel der gewerkschaftlichen Erneuerung genutzt (Schaubild 1). Diese Elemente sind in den deutschen Gewerkschaften des DGB mit unterschiedlichen Akzenten und in unterschiedlichem Umfang entwickelt worden; die folgende Darstellung zeichnet vorwiegend die Entwicklung der IG Metall nach.

Das *Organizing* wurde in der IG Metall zu einer „mitgliederorientierten Offensivstrategie“ (Wetzel et al. 2013) ausgebaut. Die Strategie zielt auf die gewerkschaftliche Erschließung der „weißen Flecken“ der Landkarte des dualen Systems oder auch auf Betriebe, in denen es zwar formal bereits Betriebsräte oder Tarifbindung gibt, in denen die Gewerkschaft aber faktisch nicht präsent ist. In der IG Metall startete das Organizing mit kleinen lokalen Projekten, die von den Verwaltungsstellen beim Vorstand beantragt werden konnten. Zeitgleich wurden seit 2009 Organizing-Methoden in das Qualifizierungsprogramm für Hauptamtliche aufgenommen, und es wur-

Schaubild 1: Das neue strategische Handlungsrepertoire der deutschen Gewerkschaften



de damit begonnen, auch Organizing-Spezialisten auszubilden (Niemand-Findeisen et al. 2013). Zugleich setzte der Vorstand der Gewerkschaft durch, die Budgets der Organisationseinheiten der IG Metall an den Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen auszurichten, unterlegt mit operativen Jahreszielen und Mitglieder-Zielzahlen (Wetzel 2012). Mitgliederorientierung wurde damit zu einer Querschnittsstrategie und zum Erfolgsmaßstab in allen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern.

Später schichtete die Gewerkschaft auch ihre Ressourcen um. Stellen im Vorstand wurden abgebaut, die Verwaltungsstellen zu Geschäftsstellen mit eigenen Geschäftsplänen umgestaltet und ein Investitionsfonds geschaffen, über den lokale Projekte der Erschließung neuer Mitglieder auf Antrag der Geschäftsstellen beantragt werden konnten. Mit Blick auf das Organizing wurde zudem ein zentrales, vom Vorstand direkt begleitetes Projekt in der Windkraftindustrie aufgesetzt. Hier wurden Prozessabläufe wie die Identifizierung von Themen, die Bildung von Aktivenkreisen, die Einbeziehung der betrieblichen Öffentlichkeit, aber auch die Zusammenarbeit mit bestehenden Betriebsratsgremien eingeübt (Thünken 2018). Nach Beendigung des Projekts setzte die Gewerkschaft auf die dezentrale Ausrichtung der Erschließungsprojekte, weil Bezirke und Geschäftsstellen die betrieblichen Strukturen und -probleme am besten kennen (dazu auch Hassel/Schröder

2018). Die Verantwortung für die Verteilung der Mittel für Erschließungsprojekte und die Entwicklung geeigneter Konzepte wurde auf die Bezirke und Geschäftsstellen übertragen. In diesem Rahmen wurden die Mittel aufgestockt und die Projektlaufzeiten verlängert. Für einen Zeitraum von neun Jahren stellt die Gewerkschaft ein Budget von rund 170 Mio. Euro für Erschließungsprojekte zur Verfügung. Das Ziel lautet, in dieser Zeit Organizing und Erschließung als Aufgaben in den gewerkschaftlichen Regelbetrieb zu überführen (IG Metall Bezirk Baden-Württemberg 2019; Schröder/Fuchs 2019). Die Erschließungsprojekte weisen unterschiedliche Schwerpunkte auf. Sie können sich auf neue Betriebe beispielsweise der IT-Dienstleistungen beziehen, sie können auf traditionelle Betriebe ausgerichtet sein, und sie können unterschiedliche Beschäftigtengruppen in den Fokus nehmen, wobei hier den Angestellten eine zentrale Rolle zukommt, weil diese zumeist von den Betriebsräten nur unzureichend repräsentiert werden und ihr Organisationsgrad typischerweise niedrig ist (Haipeter et al. 2016).

*Beteiligung* ist der zweite Eckpfeiler des neuen gewerkschaftlichen Handlungsrepertoires. Ähnlich wie die Mitgliederengewinnung ist sie eine Querschnittsstrategie, die in vielen Themen und Projekten Einzug gehalten hat. In den lokalen Konflikten um Tarifabweichungen hat sich die Mitgliederbeteiligung als zentrale Ressource der Erzeugung demokratischer Legitimität der Verhandlungsführung erwiesen. Auch im Organizing ist Beteiligung ein zentrales Handlungsprinzip. Die Aktivenkreise aus Gewerkschaftsmitgliedern sollen betriebliche Themen selber entwickeln und vorantreiben, der professionelle Organizer hat die Aufgabe, den Prozess zu moderieren (Thünken 2018). Nicht selten werden auch weitere Beschäftigtengruppen an den Organizing-Prozessen beteiligt. Gerade Erschließungsprojekte im Angestelltenbereich sind „Laboratorien neuer Beteiligungsformen“, in denen Beteiligung auf vielfältige Weise praktiziert wird: in Angestellten-Arbeitskreisen des Betriebsrates oder FuE-Projektgruppen, AT-Foren, Abteilungsversammlungen, World Cafés oder Beschäftigtenbefragungen (Haipeter 2015). Die Ziele liegen auf der Hand: mit den Angestellten ins Gespräch zu kommen, die für sie wichtigen Themen zu identifizieren und sie als Expert\*innen ihrer Arbeit zu konsultieren, um ihre fachliche Meinung einzuholen.

Beteiligung fand aber auch zunehmend Eingang in die gewerkschaftliche Tarifpolitik. Auf diese Weise soll die Legitimität von Forderungen und Verhandlungsergebnissen gesteigert werden. Beispielhaft dafür stehen die großen Beschäftigtenbefragungen der IG Metall, die bislang in den Jahren 2009, 2013 und 2017 stattfanden. Sie haben mehrere Funktionen: den Be-

schäftigten zu zeigen, dass ihre Meinung zählt; Betriebsräten und Vertrauensleuten einen Anlass zu geben, auf die Beschäftigten zuzugehen und mit ihnen ins Gespräch zu kommen; und eine Informationsquelle für Tarifforderungen auch über den Rand der Organisation hinaus zu liefern (Bahnmüller/Salm 2018). Beispielhaft dafür steht die Arbeitszeitkampagne der IG Metall in der letzten Tarifrunde; die erfolgreich durchgesetzten Forderungen nach befristeten Arbeitszeitverkürzungen und der Umwandlung von zusätzlichen Entgeltbestandteilen in freie Tage wurden aus den Befragungsergebnissen abgeleitet. Die Ergebnisse der Befragungen können auch nach Betrieben angefordert werden und sind damit für die Betriebspolitik nutzbar (Haipeter et al. 2016).

Ähnliche Entwicklungen lassen sich bei Verdi nachzeichnen. Hier wird seit einigen Jahren bei Tarifabschlüssen ein Mitgliedervotum eingeholt, und im Tarifkonflikt um die Erziehungsberufe wurde im Jahr 2015 auch ein Tarifiergebnis durch Mitgliedervotum abgelehnt, so dass weiterverhandelt werden musste. Im Rahmen der „bedingungsgebundenen Tarifpolitik“, die bei Verdi im Krankenhaussektor entwickelt wurde, werden Tarifkonflikte um Haustarifverträge mit Befragungen eingeleitet, in denen die Beschäftigten gefragt werden, ob sie Tarifverhandlungen durch die Gewerkschaft wollen. Verhandlungen werden nur dann geführt, wenn der gewerkschaftliche Organisationsgrad auch eine starke Verhandlungsposition ermöglicht. Auf diese Weise werden Tarifverhandlungen und Mitgliedergewinnung miteinander verknüpft (zur Praxis bei Verdi Artus/Rösch 2017).

Die dritte neue Strategie im Handlungsrepertoire der Gewerkschaften schließlich ist die *Aktivierung von Betriebsräten*. Anders als das Organizing zielt die Aktivierung der Betriebsräte in erste Linie auf Betriebe, die zur „ersten Welt“ der tarifgebundenen Betriebe mit Betriebsrat gehören. Allerdings kann es auch Überschneidungen geben. Erschließungsprojekte in den Angestelltenbereichen von Industriebetrieben beispielsweise sind auch auf diesen Betriebstypus ausgerichtet, und auch bei ihnen ist die Entfaltung neuer Aktivitäten der betrieblichen Interessenvertretungen für bestimmte Beschäftigtengruppen eine wichtige Zielsetzung. Dennoch sind die inhaltlichen Schwerpunkte anders gelagert. Während bei den Erschließungsprojekten eindeutig die Mitgliedergewinnung im Vordergrund steht und die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Betriebsräte eine davon abgeleitete Zielgröße ist, gilt bei den Aktivierungsprojekten der Steigerung der Handlungsfähigkeit der Betriebsräte in den betrieblichen Austauschbeziehungen das Hauptaugenmerk, und Mitgliedergewinnung ist eine wünschenswerte Nebenfolge.

Das erste zentrale Aktivierungsprojekt der IG Metall war die zunächst im Bezirk NRW entwickelte und dann auf den Vorstand übertragene Kampagne „Besser statt billiger“, die Mitte des letzten Jahrzehnts gestartet wurde (zum Folgenden Haipeter et al. 2011). Ausgangspunkt waren auch hier Tarifabweichungen; es ging um die Frage, wie Abweichungen im Vorfeld verhindert werden oder, wenn sie schon unvermeidlich sind, besser ausgestaltet werden können. Deshalb sollten Betriebsräte in die Lage versetzt werden, Alternativen zu Kostensenkungs- und Auslagerungsstrategien der Unternehmen zu entwickeln, um auf diese Weise billigere durch bessere Lösungen zu ersetzen. Die Kampagne hob damit die Stärken des deutschen Produktionsmodells, die Entwicklung und Fertigung innovativer und qualitativ hochwertiger Produkte, hervor, die in den Unternehmen durch kostengetriebene Ver- und Auslagerungsstrategien in Frage gestellt wurden. Kern des Projekts war die Beratung der Betriebsräte durch gewerkschaftsnahe Beratung in konkreten Problemsituationen der Restrukturierung oder Reorganisation von einzelnen Tätigkeitsbereichen oder ganzen Betrieben. Auch spielte hierbei Beteiligung eine zentrale Rolle: Die Berater\*innen haben beteiligungsorientierte Beratungsansätze eingeführt und dabei die Beschäftigten als Expert\*innen ihrer Arbeit einbezogen, sei es durch Workshops, sei es durch Ansprache vor Ort, oder sei es durch Befragungen. Auf diese Weise konnte Expertenwissen für die Entwicklung alternativer Strategien genutzt werden, das dem Management nicht zur Verfügung stand. Mitgliederrekrutierung war zwar keine ausdrückliche Zielsetzung des Projekts, doch konnten in einigen Fällen auch Mitgliederfolge erzielt werden. „Besser statt billiger“ wurde später ergänzt und fortgeführt, so durch das Projekt „ARIBERA“, in dessen Rahmen Betriebsräte mit Hilfe von Beratung zu Innovationspromotoren geschult wurden (Niewerth 2016).

Das Projekt „Arbeit 2020“ steht in der Tradition dieser Aktivierungsprojekte. Betriebsräte sollen, unterstützt von Beratung und begleitet durch gewerkschaftliche Projektsekretäre, eine Landkarte der Digitalisierung im Betrieb zeichnen, arbeitspolitische Themen und Probleme identifizieren und in Verhandlungen mit Betriebs- und Unternehmensleitungen zu einer Zukunftsvereinbarung eintreten, in der Prozesse des Umgangs mit den Herausforderungen festgelegt werden. Damit ist die Stoßrichtung ähnlich wie die des Vorstandsprojekts der IG Metall, „Arbeit und Innovation“, das im Jahr 2016 startete. Hier sollen Betriebsräte in Schulungen befähigt werden, den technologischen Wandel proaktiv mitzugestalten. Teilnehmende Projektbetriebe haben die Möglichkeit, ausgewählte Beschäftigte und Betriebsräte zu "Expert\*innen Arbeiten 4.0" ausbilden zu lassen. Anders als

bei „Arbeit 2020“ findet das Gros der Beratung allerdings nicht in den Betrieben vor Ort, sondern in den Bildungszentren der Gewerkschaft statt, verbunden mit einer von der Gemeinsamen Arbeitsstelle RUB/IG Metall organisierten Qualifizierungsreihe.

Aktivierungsprojekte zielen auf die Stärkung der Betriebsräte. Welche Entwicklungstendenzen aber zeigen sich bei den Mitbestimmungsmustern der Betriebsräte? Auf welche Praktiken treffen Aktivierungsprojekte wie „Arbeit 2020“ in den Betrieben?

### 2.3 *Die Mitbestimmung der Betriebsräte und Herausforderungen durch die Digitalisierung*

Vor allem drei zentrale Befunde wurden von der Betriebsratsforschung (zu ihrer Entwicklung Kotthoff 2016) bis in die 1990er Jahre vorgelegt: Dass es keine einheitliche Mitbestimmungspraxis der Betriebsräte gibt, sondern vielmehr eine Vielfalt von Typen und Formen; dass dies auch für die Muster der Arbeitsbeziehungen zwischen Betriebsräten und Management in den Betrieben gilt; und dass sich trotzdem so etwas wie „Normalformen“ der Mitbestimmungspraxis entwickelt haben, die für deutsche Betriebe als typisch betrachtet werden können.

Von „der“ Mitbestimmung der Betriebsräte zu sprechen verbietet sich demnach mit Blick auf die empirische Praxis; so einheitlich die Normsetzung durch das Betriebsverfassungsgesetz auch ist, so vielfältig sind die konkreten Mitbestimmungspraktiken, die sich daran anschließen. Fast legendär sind inzwischen Kotthoffs (1981) sieben Typen von den „ignorierten“ und „isolierten“ Betriebsräten über die „standfesten“ Betriebsräte und die Betriebsräte als „kooperative Gegenmacht“ bis hin zu den „klassenkämpferischen“ Betriebsräten. Andere Untersuchungen und Typologien haben diese Befunde bestätigt (Osterloh 1993). Diesen Typen liegen jeweils unterschiedliche Handlungs- und Interaktionsmuster der Betriebsräte zugrunde: intensivere oder distanziertere Beziehungen zu Gewerkschaften und Beschäftigten und kooperative oder konfliktorische (oder auch abwesende) Beziehungen zur Geschäftsleitung. Damit gehen wiederum sehr verschiedene Niveaus der Durchsetzungsfähigkeit von Betriebsräten einher; nicht umsonst unterscheidet Kotthoff zwischen vertretungswirksamen und defizitären Mitbestimmungstypen. Während in seiner Studie von 1981 die defizitären Typen unter den Untersuchungsfällen noch in der Mehrheit waren, haben sich seiner Folgeuntersuchung aus den frühen 1990er Jahren zufolge die Gewichte umgekehrt und die vertretungswirksa-

men Typen an Bedeutung gewonnen (Kotthoff 1994). Diese Feststellung spricht für einen Professionalisierungs- und Emanzipationsschub der Betriebsräte in den 1980er und 1990er Jahren (so auch Bosch 1997).

Ähnlich vielfältig wie die Mitbestimmungspraktiken der Betriebsräte zeigten sich, so der zweite Befund, auch die Arbeitsbeziehungen zum Management und die Beziehungen zu den Belegschaften. Diese wurden auf unterschiedliche Weise konzeptionell gefasst (dazu im Überblick Trinczek 2018). Die bekanntesten Konzepte sind die der „betrieblichen Sozialordnung“ (Kotthoff/Reindl 1990) und der „betrieblichen Austauschbeziehungen“ (Bosch et al. 1999). Diese Konzepte unterscheiden sich vor allem nach ihrem Verständnis sozialer Ordnungen und der Bedeutung, die sie jeweils Macht und Interessen auf der einen und der sozialen Integration durch gemeinsamen Deutungen und Normen auf der anderen Seite beimessen. Unabhängig davon – und von der Frage der Verbindung beider Ansätze in einer strukturationstheoretischen Perspektive (dazu Haipeter 2010) – kann als Ergebnis der Forschung festgehalten werden, dass auch die betrieblichen Arbeitsbeziehungen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Muster und Typen gekennzeichnet sind. Bosch et al. (1999) unterscheiden sechs Interaktionsmuster, von „konfliktorischen Austauschbeziehungen“ über die „interessorientierte Kooperation“ und die „integrationsorientierte Integration“ hin zum „harmonistischen Betriebspakt“, der „patriarchalischen Betriebsfamilie“ und dem „autoritär-hegemonialen Regime“. Genauere Zuordnungen dieser Typen zu Betrieben und Betriebsgrößen sind nicht ganz leicht vorzunehmen. Dennoch spricht viel dafür, die ersten drei Typen vor allem bei industriellen oder auch dienstleistenden Großbetrieben und in Aktiengesellschaften zu suchen, die Betriebspakte und Betriebsfamilien sowie autoritär-hegemoniale Regimes eher bei Familienunternehmen und kleinen und mittelgroßen Betrieben (KMU). Dies wird unterstrichen durch die Typenbildung, die Kotthoff und Reindl (1990) für eigentümergeführte KMU entwickelt haben. Die dort aufgezeigten Schattierungen der Arbeitsbeziehungen sind geprägt von einer teilweise starken Sozialintegration und einer zentralen Stellung des Eigentümers, sei es als Identifikations- und Integrationsfigur oder als Konfliktakteur. Vor allem die „Imperien und Patriarchate“ sind autoritär-zentralistische Sozialordnungen, die um den Eigentümer kreisen; die „pragmatischen Produktionsgemeinschaften“ beispielsweise in Facharbeiterbetrieben des Maschinenbaus weisen hingegen partizipativere Ordnungsformen auf. In beiden aber spielen Betriebsräte eine untergeordnete Rolle, sofern sie überhaupt existieren. Anders ist dies in den „integrativen Bürgergesellschaften“, in denen Interessenunterschiede akzeptiert und anerkannt werden.

Der dritte Befund schließlich lautet, dass sich trotz der Vielfalt auch „Normalformen“ (Bosch et al. 1999) als weiter verbreitete Muster der Mitbestimmungspraxis und der Arbeitsbeziehungen herausgebildet haben. Weltz (1978) hat diese Form in einem früheren Artikel auch auf die paradoxe Formel der „kooperativen Konfliktbewältigung“ gebracht. Damit ist gemeint, dass sich die Akteure der Austauschbeziehungen in der Unterschiedlichkeit ihrer Interessen wechselseitig anerkennen, dass sie prinzipiell konfliktfähig sind, und dass sie bestrebt sind, Schnittmengen ihrer Interessen zu finden um Kompromisse schließen zu können. Dem entspricht der Typus der „integrationsorientierten Kooperation“ bei Bosch et al. (1999). Er zeichnet sich durch die Anerkennung unterschiedlicher Interessen bei Dominanz gemeinsamer Interessen, durch die Orientierung beider Seiten am Kompromiss, durch bewusst eingeschränkte Konfliktstrategien und durch eine nur marginale Rolle der Belegschaft in den Arbeitsbeziehungen aus, die von keiner Seite in nennenswerter Weise beteiligt wird. In der Typologie Kotthoffs (1981) entspräche dies einer Mischform aus zwei Typen: dem „standfesten Betriebsrat“, der eine regulierte Konfliktbeziehung zur Geschäftsleitung unterhält, sich stark auf die Einhaltung der Normen des BetrVG konzentriert und kaum Austausch mit der Belegschaft pflegt; und dem Betriebsrat als „kooperativer Gegenmacht“, der mit der Geschäftsleitung offensive Konflikt- und Vertrauensbeziehungen unterhält, eine hohe Vertretungskompetenz aufweist und auch intensiven Kontakt zur Belegschaft hat.

Seit den 1990er Jahren hat sich die Diskussion um die Normalform der Mitbestimmung auf den Begriff des Betriebsrats als *Co-Manager* konzentriert. Der Begriff war von Beginn an durch zwei konträre Akzentuierungen gekennzeichnet, eine offensive und eine defensive. Die offensive Variante findet sich bei Müller-Jentsch (1995), der damit eine offensiv ausgerichtete Mitbestimmung der Betriebsräte in betrieblichen Modernisierungskoalitionen mit dem Management verbindet. Im Rahmen ihrer Betriebsrätebefragung im Maschinenbau konkretisierten Müller-Jentsch und Seitz (1998) das Co-Management anhand zweier Merkmale: Die Betriebsräte behandeln demnach erstens neue Themen, darunter vor allem die Arbeitsorganisation, aber auch flexible Arbeitszeiten, Weiterbildung oder Outsourcing und schließen dazu Betriebsvereinbarungen ab. Und zweitens sind sie an der Umsetzung der Vereinbarungen beteiligt und üben Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsorganisation aus. Die Betriebsräte müssen sich dabei auch als „Interessenmanager“ (Müller-Jentsch 1995) bewähren, denn in partizipativen Organisationsformen werden zwangsläufig konkrete und individuelle Beschäftigteninteressen Gegenstand des Interessenvertre-

tungshandelns. Eine stärkere Beteiligung der Beschäftigten an der Interessenformierung und -durchsetzung ist damit aber nicht gemeint; Co-Manager sind intermediäre Akteure, die Interessen, Themen und Konzepte unabhängig von den Beschäftigten definieren.

In der defensiven Lesart des Co-Managements bei Kotthoff „hinkt“ der Betriebsrat als Gestalter der Arbeitsorganisation dem Management hinterher (Kotthoff 1995). Zwar sind demnach die Betriebsräte in Steuer- oder Lenkungskreisen für neue Organisationsformen wie die Gruppenarbeit einbezogen; doch sie bleiben nach Kotthoff reaktiv und wirken als „soziale Feuerwehr“ und als Moderatoren von Konflikten. Co-Management bezieht sich in dieser Sichtweise vor allem auf die Einbindung in Managemententscheidungen und die Vertretung einer langfristigen und „ökonomistischen“ Perspektive der Beschäftigungssicherung, nicht aber auf erweiterte Mitbestimmung in neuen Handlungsfeldern. Der Co-Manager (vor allem in der Person der Betriebsratsvorsitzenden) beteiligt zudem Beschäftigte nicht, sondern ist ein intermediärer Akteur, der von seiner Autorität lebt, die ihm Unterstützung und Anerkennung der Belegschaft sichert (Kotthoff 1994, S. 54).

Mit dem Bedeutungsgewinn der Standort- und Beschäftigungssicherung haben sich die defensiven Interpretationen des Co-Managements mehr und mehr durchgesetzt. Kotthoff (1998) spricht bereits Ende der 1990er Jahre von „Zeiten interessenvertretungspolitischer Rückschritte“ für die Betriebsräte, die demnach nun alle Hände voll damit zu tun haben, Standorte und Beschäftigung zu sichern. Rehder (2003) bezieht das Co-Management ausdrücklich auf die Aushandlung betrieblicher Beschäftigungs- und Standortbündnisse.

Vor allem zwei gravierende Probleme sind mit diesem defensiven Co-Management verbunden worden. Zum einen stellen Restrukturierung und Beschäftigungssicherung andere Herausforderungen als die Arbeitsorganisation. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Betriebsräte sind bei Fragen der Auslagerung von Tätigkeiten oder Geschäftsfeldern oder der Verlagerung ins Ausland weit schwächer als beim Abbau von Hierarchieebenen oder der Einführung von Gruppenarbeit, auf die noch das offensive Co-Management abzielte, die aber als Zielgröße der Rationalisierung in den Unternehmen an Bedeutung abnehmen (Behrens/Kädtler 2008). Zum anderen gehen mit dem Co-Management der Standort- und Beschäftigungssicherung Legitimationsprobleme einher, weil sich die Konzessionen in solchen Vereinbarungen schlecht als Erfolge verkaufen lassen. Insbesondere bei Aneinanderreihung betrieblicher Bündnisse wächst dem-

nach die Gefahr, dass sich die Beschäftigungssicherung als Legitimationsquelle des Betriebsratshandelns erschöpft (Rehder 2006).

Das offensive Co-Management war vor allem ein Phänomen der Mitbestimmung in Großbetrieben. Es waren die ressourcenstarken und professionellen Betriebsräte dieser zumeist gewerkschaftlich gut organisierten Betriebe, die – vor allem in der Automobilindustrie – in den 1990er Jahren offensive Gestaltungskonzepte der Arbeitsorganisation wie die teilautonome Gruppenarbeit zusammen mit der IG Metall entwickelt und eingefordert haben (Bahnmüller/Salm 1996; Haipeter 2000; Kuhlmann et al. 2004). Es sind aber zugleich auch diese Betriebe, in denen sich inzwischen neue Entwicklungstendenzen der Mitbestimmungspraxis abzeichnen. Die Betriebsräte reagierten dort auf die Probleme des Co-Managements und entwickelten neue Konturen einer *strategischen Interessenvertretung*, wie sich am Beispiel der Mitbestimmung bei VW nachzeichnen lässt (Haipeter 2019).

Die strategische Interessenvertretung weist demnach vier Schwerpunkte auf: erstens den Versuch, stärkeren Einfluss auf strategische Unternehmensentscheidungen zu gewinnen; zweitens die strategische Entwicklung der eigenen Organisationsstrukturen und Ressourcen durch kontinuierliche Anpassung der Arbeitsweisen an neue Herausforderungen; drittens die strategische Einbindung der Beschäftigten in die Mitbestimmungspraxis durch Beteiligung und direkte Kommunikation; und viertens schließlich die strategische Koordinierung der Interessenvertretungsebenen und die Entwicklung einer transnationalen Interessenvertretungspraxis. Dieses Interessenvertretungsmuster lässt sich als Versuch deuten, sowohl die Legitimationsprobleme als auch die Grenzen der mitbestimmungspolitischen Reichweite des Co-Managements hinter sich zu lassen. Der Preis freilich ist ein höherer Ressourcen- und Kompetenzbedarf der Betriebsräte, der ebenfalls strategisch bearbeitet werden muss.

Über die aktuelle Mitbestimmungspraxis in KMU ist hingegen weniger bekannt; breitere Untersuchungen dazu existieren nicht. Einzelbefunde bestätigen die insgesamt geringe Bedeutung und defizitäre Praxis der Betriebsräte in diesen Betrieben (Meyer 2017). Gerade in der Größenklasse der Betriebe von 51-500 Beschäftigten war der Rückgang der Verbreitung von Betriebsräten in den letzten knapp 20 Jahren mit 13 Prozentpunkten zudem überproportional groß (Ellguth/Trinczek 2016); dies lässt auf geringe Verbreitung von gewerkschaftlich aktiven Beschäftigten, schwache Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten und mangelnde Akzeptanz der Mitbestimmung bei Geschäftsleitungen schließen (Artus et al. 2016). Viel spricht daher für eine wachsende Kluft der Mitbestim-

mungspraxis zwischen Großbetrieben und Betrieben der KMU. Die gewerkschaftlichen Aktivierungsprojekte, zu denen auch „Arbeit 2020“ zählt, können deshalb als Versuche gedeutet werden, die Handlungsfähigkeiten der Interessenvertretungen besonders in KMU zu verbessern und dort Elemente einer strategischen Interessenvertretungspraxis zu verankern.

Dies gilt umso mehr, als die Digitalisierung Herausforderungen eigener Art an die Mitbestimmung der Betriebsräte stellt. Aktuelle Befunde aus Betriebsratsbefragungen zeichnen einen wachsenden Qualifikationsbedarf der Betriebsräte im Umgang mit dem Thema. Der Betriebsrätebefragung des WSI zufolge ziehen rund zwei Drittel der Betriebsräte bei Fragen der Digitalisierung sachkundige Arbeitnehmer hinzu, etwa die Hälfte bildet Arbeitsgruppen, und gut 40% suchen die Unterstützung der Gewerkschaften oder nutzen externe Beratung (Ahlers 2018 b). Nach einer auf NRW fokussierten Befragung geben 57% der Betriebsräte an, Einfluss auf die Ausgestaltung der Digitalisierung im Betrieb zu nehmen (Oerder et al. 2018). Einer anderen Befragung zufolge – die auch Betriebe aus dem Projekt „Arbeit 2020“ einbezieht – sind Schulungen von entscheidender Bedeutung für das Mitbestimmungshandeln der Betriebsräte; aus Sicht von Geschäftsleitungen ergreifen 65% der geschulten Betriebsräte Initiativen zum Thema, aber nur 35% der Betriebsräte ohne Schulungen (Lins et al. 2018).

Die Ergebnisse dieser Erhebungen klingen mit Blick auf eigene Initiativen der Betriebsräte recht optimistisch. Demgegenüber ist auch festzuhalten, dass Digitalisierung als Thema von Betriebsvereinbarungen bislang vorwiegend mit Blick auf Datenschutz oder Heimarbeit und mobile Arbeit bedeutsam ist (Baumann et al. 2017). Generellere Betriebsvereinbarungen zur Digitalisierung und ihrer Einführung im Betrieb als Handlungsinstrumente der Betriebsräte haben Ausnahmecharakter. Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen (zum Folgenden Matuschek/Kleemann 2018). Digitalisierung hat einen übergreifenden Charakter, berührt vielfältige Themen, ist schwer abgrenzbar und ist deshalb nicht umstandslos in präzise Regelungen zu fassen. Zudem sind Betriebsräte, teilweise aber auch Betriebs- und Unternehmensleitungen, nur unzureichend über Schwerpunkte und Verbreitung digitaler Technologien informiert. Dies liegt daran, dass Digitalisierung häufig in Form kleiner Projekte eingeführt wird, die in der Verantwortung dezentraler Bereiche liegen. Damit ist auch das Wissen um die Digitalisierung in den Betrieben dezentral verteilt und nicht problemlos zentral abrufbar. Umfassende Vereinbarungen können deshalb kaum eindeutige substanzielle Normen definieren, sondern müssten prozeduralen Charakter haben und die Mitbestimmungsakteure in die betrieblichen Prozesse einbinden. Und zugleich brauchen Betriebsräte eine

strategische Ausrichtung, um in diesen Prozessen gestaltungsmächtig sein zu können.

Gewerkschaftliche Projekte zur Unterstützung der Betriebsräte in der Digitalisierung wie „Arbeit 2020“ stehen damit vor einer komplexen Aufgabe. Denn dabei geht es gleichermaßen darum, Betriebsräte für das Thema zu aktivieren und Ressourcen zu mobilisieren, Wissen über die Entwicklung der Digitalisierung im Betrieb zu erzeugen, arbeitspolitische Handlungsfelder zu identifizieren und prozedurale Beteiligungsmöglichkeiten in Form betrieblicher Vereinbarungen zu verhandeln. In KMU wird eine Aufgabe auch darin bestehen, defizitäre Mitbestimmungsmuster aufzubrechen und die Vertretungswirksamkeit der Interessenvertretungen grundsätzlich zu erhöhen. Die Fragestellung der Untersuchung nach den Wirkungen des Projekts „Arbeit 2020“ lässt sich damit in den folgenden fünf Fragen weiter konkretisieren und ausweiten:

1. Welche Machtressourcen der Interessenvertretungen können mit dem Projekt geschaffen oder gestärkt werden?
2. Wie funktioniert die Aktivierung der Betriebsräte? Inwieweit kann durch das Projekt eine strategischere Ausrichtung der Betriebsräte entwickelt und verbreitet werden?
3. Können Lösungen für den Umgang mit den besonderen Herausforderungen der Digitalisierung, also Informationsproblemen, Dezentralität des Wissens oder Projektcharakter der Digitalisierung, gefunden werden?
4. Auf welche Mitbestimmungspraxis und welche politischen Austauschbeziehungen in den Betrieben stößt das Projekt? Welche Rolle spielen unterschiedliche betriebliche Ausgangspunkte für Verlauf und Erfolg des Projekts?
5. Welcher Stellenwert kommt in diesem Projekt neben der Aktivierung der Betriebsräte den anderen Schwerpunkten des neuen gewerkschaftlichen Handlungsrepertoires zu, dem Organizing und der Mitgliederorientierung sowie der Beteiligung der Beschäftigten?