

Zwischen Rückzug und überbetrieblichem Engagement: Betriebsräte als Akteure lokaler Zivilgesellschaften

Seit geraumer Zeit ist in der Literatur häufig von einer Tendenz zur „Verbetrieblichung“ der industriellen Beziehungen die Rede. Gemeint ist damit sowohl die quantitative Zunahme betrieblicher Vereinbarungen, die von Flächentarifverträgen abweichen, als auch die inhaltliche Kluft zwischen betrieblichen und unternehmensübergreifenden Interessenpolitiken. Tatsächlich stehen Betriebsräte in ihrer alltäglichen Praxis infolge intensiver Standortkonkurrenzen oft mit dem Rücken zur Wand und sehen sich gezwungen, Unternehmensvorgaben zur Standort- und Arbeitsplatzsicherung in einem Prozess der „ausgehandelten Dezentralisierung“ von Regelungen mitzutragen. Über die Auswirkungen des inzwischen in vielen Betrieben herrschenden Drucks auf die Tarife auf das Handeln der Betriebsräte ist jedoch wenig bekannt. Reagieren die Interessenvertretungen tatsächlich mit Selbstbeschränkung auf unmittelbar betriebliche Belange, oder sorgen gerade die begrenzten Möglichkeiten einer ausschließlich betriebsfixierten Vertretungspraxis dafür, dass Betriebsräte sich in neuer Weise zivilgesellschaftlich engagieren?

An diesen Fragen setzt unsere Untersuchung an, die wir zwischen 2004 und 2007 – unterstützt von der Hans-Böckler- und der Otto Brenner Stiftung – in insgesamt sechs Regionen der Bundesrepublik durchgeführt haben (Braunschweig, Hannover, Jena, Kiel/Neumünster, Ostbrandenburg, Zwickau). In einer vergleichenden Perspektive wurde gefragt, wie und wo sich Betriebsräte außerhalb des Betriebes engagieren. Die Untersuchung basiert auf einer quantitativen (n = 407) sowie einer vertiefenden qualitativen Befragung (n = 84) von betrieblichen Interessenvertretern in der Metall- und Elektroindustrie. Die Studie analysiert, wie die Betriebsräte den Druck auf die Tarife bearbeiten.

Die normative Realität von Betriebsverfassungsgesetz und dualem System der Interessenpolitik – Betriebsräte sind für die betrieblichen Belange, Gewerkschaften für die überbetriebliche Tarifpolitik zuständig – deckte ohne Zweifel nie die gesamte Re-

alität der bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen ab. In den Zeiten des Wirtschaftswunders fiel den Betriebsräten vorrangig die Funktion zu, die Einhaltung der Kollektivverträge in den Betrieben zu überwachen. Gleichzeitig sollten sie die durch das System der Flächentarifverträge garantierte Mindestnorm nutzen, um in betrieblichen Verhandlungen mit dem lokalen Management gegebenenfalls über diese Normen hinauszugehen. Das Ausnutzen betrieblicher Handlungsspielräume wurde so zur Basis für das Erstarken der Interessenvertretungen. Betriebsräte mauserten sich auch zur entscheidenden gewerkschaftlichen Stütze in den Betrieben. Erst durch ihr betriebliches Handeln konnte sich das erfolgreich austarierte Zusammenspiel verschiedener Ebenen und Akteure des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen entfalten. Gleichzeitig aber reduzierte sich Betriebsratshandeln keineswegs auf den betrieblichen Handlungsraum. Viele Betriebsräte engagierten sich in Ehrenämtern, etwa in der lokalen Gewerkschaftspolitik und Tarifkommissionen, als Arbeitsrichter oder in den Selbstverwaltungsgremien des ausgebauten Wohlfahrtsstaates. Nicht wenige nahmen auch politische Funktionen in der Kommunalpolitik wahr. Das duale System der Interessenpolitik ruhte also nicht nur auf rein betrieblichen Interessenpolitiken, sondern war immer in unterschiedliche Formen und Felder außerbetrieblichen Engagements der Betriebsräte eingebunden.

Heute stellt sich die Situation jedoch anders dar. Im dualen System der Interessenpolitik schienen die überbetrieblichen Engagementfelder weitgehend vorgegeben. Zwar sind diese konventionellen Formen überbetrieblichen Engagements von Betriebsräten nach wie vor die dominanten. Überbetriebliches Engagement in allen denkbaren Facetten ist bei über 50% der befragten Betriebsräte anzutreffen. Auch heute noch bewegt es sich vor allem innerhalb der gewerkschaftlichen Organisation. 70 bzw. 80% der befragten Betriebsräte in den Regionen Braunschweig und Hannover sind beispielsweise in gewerkschaftlichen Arbeitskreisen aktiv (in Jena und Zwickau nur knapp über 20% Prozent!). Allerdings ist das überbetriebliche Engagement im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Ebene in der Regel auf einen kleineren Teil von Betriebsräten, vor allem die Betriebsratsvorsitzenden, beschränkt. Sie sind es auch, die in den Selbstverwaltungen der Sozialversicherungen oder als ehrenamtliche Arbeits- und Sozialrichter aktiv sind.

Hinter dieser Fassade einer intakten Arbeitsteilung von Betriebsräten und Gewerkschaften verbergen sich allerdings deutliche Verwerfungen. Vor allem die einst enge Beziehung zwischen Betriebsräten und deutscher Sozialdemokratie wird fragiler. Infolge eingeschränkter Handlungskorridore auf der betrieblichen Ebene setzt sich bei vielen Betriebsräten ein neues Unbehagen in den alten Formen der Interessenpolitik durch, das sich in vielfältige Suchprozesse übersetzt. Einige Betriebsräte versuchen betriebliche Handlungsspielräume durch unkonventionelle Aktivitäten zu erweitern, Verbetrieblichungstendenzen aktiv entgegen zu arbeiten bzw. ihnen eine andere Richtung zu geben und das bestehende System der Interessenpolitik durch neue Verknüpfung zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Engagementformen zu erweitern. Andere kündigen das bestehende Modell tendenziell auf, distanzieren sich von Gewerkschaften und suchen ihre Position durch Konzentration auf die betriebliche Ebene zu verbessern, treiben damit passiv (als Dulder) oder aktiv (als Gewerkschaftskritiker) Prozesse der Verbetrieblichung voran (Typus der Betriebswirte und Belegschaftsvertreter). Wieder andere versuchen an den alten Praxisformen festzuhalten, sie zu verteidigen und zu stärken. Dahinter steht die Erwartung, dass sich eingespielte Formen des überbetrieblichen Engagements in lokalen Parteien, der Kommunalpolitik, Vereinen und Initiativen letztendlich noch immer besser nutzen lassen als mögliche neue Ansätze (Typus der Repräsentanten, der Multifunktionäre und der Kommunalpolitiker). Einen Überblick über die aufgespürten verschiedenen Typen des Betriebsratshandelns vermittelt die folgende Tabelle:

<i>Nicht oder schwach ausgebildetes Engagement</i>
Die Betriebswirte
Die Belegschaftsvertreter
<i>Die Konventionellen</i>
Die Repräsentanten
Die (gewerkschaftlichen) Multifunktionäre
Die Kommunalpolitiker
<i>Die Unkonventionellen</i>
Die Netzwerker
Die regionalen Innovationsmanager
Die Bewegungsgewerkschafter

Bei einer Minderheit der Befragten lassen sich indessen auch unkonventionelle Formen des Engagements finden, die die betreffenden Betriebsräte in besonderer Weise zu Akteuren lokaler Zivilgesellschaften machen. Sie sind z.B. an der Produktion „kollektiver Güter“ in ihren Regionen neu beteiligt. Dabei knüpfen sie an die vor allem in altindustriellen Regionen von den Gewerkschaften seit Ende der 1970er Jahre initiierten Ansätze regionaler Krisenbewältigung (Auffang- und Qualifizierungsgesellschaften) an, gehen aber über die bekannten Formen des Engagements hinaus. Verständlich werden diese neuen, von den betrieblichen Interessenvertretungen ausgehenden Formen eines bürgerschaftlichen Engagements nur, wenn diese Aktivitäten im Zusammenhang mit dem betrieblichen Handeln betrachtet werden. Betriebliches Interessenhandeln und überbetriebliches Engagement beschreiben ein dynamisches Feld, in dem überkommene Handlungsmuster in Frage gestellt, modifiziert, fallen gelassen oder ritualisiert fortgeführt werden. Wir können drei Typen eines neuen, unkonventionellen Engagements von Betriebsräten in den lokalen Zivilgesellschaften unterscheiden:

- Der Typus des *Netzwerkers*. Treibendes Motiv seiner Aktivitäten in regionalen oder überregionalen Betriebsrätenetzwerken ist sowohl der oft in regionalen Zulieferstrukturen intensivierter Kostendruck als auch die schwache gewerkschaftliche Repräsentanz in der Region. Beides schränkt seine betriebliche Handlungsfähigkeit ein oder bedroht sie. Er reagiert – meist auf Initiative lokaler Gewerkschaftsgliederungen – in Gestalt überbetrieblicher Vernetzungen mit anderen Betriebsräten. Die Netzwerkbildung soll dazu beitragen, betriebliche Handlungsspielräume durch Erfahrungs- und Wissensaustausch, wechselseitige Unterstützung bei betrieblichen Umstrukturierungsprozessen und gemeinsame Aktionen zu erweitern. Das betriebliche Erfahrungswissen, welches in den Betriebsrats-Netzwerken gebündelt zur Verfügung steht, soll zudem die arbeitspolitischen Positionen in der regionalen Politik stärken. Oft sind den industrie- und strukturpolitischen Ansprüchen dieser Netzwerke jedoch Grenzen gesetzt. Als Kooperationspartner offizieller Instanzen der regionalen Wirtschaftsförderung finden sie nur eingeschränkte Anerkennung. Die untersuchten Netzwerke bewegen sich thematisch innerhalb des konventionellen Rahmens überbetrieblichen Engagements von Betriebsräten, das bereits in Branchenverbänden oder gewerkschaftlichen Arbeitskreisen erprobt wurde.

Form und Zielrichtung als eigenständige Betriebsratsnetzwerke gehen aber in Ansätzen über das tradierte überbetriebliche Engagement hinaus. Anatzweise entwickelt sich eine besondere Identität als Mitglied eines eigenständigen kollektiven (zivilgesellschaftlichen) Akteurs in und zugleich jenseits der Gewerkschaft.

- Der Typus des *regionalen Innovationsmanagers*. Er betrachtet die tradierten Formen des Interessenhandelns im Zuge der globalen Innovationskonkurrenz als nicht mehr ausreichend zur Bearbeitung zukünftiger betrieblicher und regionaler Herausforderungen. Im Unterschied zum traditionellen Typus des Kommunalpolitikers orientiert sich sein Engagement weniger an üblichen Formen kommunaler Politik als vielmehr an neuartigen zivilgesellschaftlichen Formen regionaler Governance zur Förderung innovativer Milieus oder regionaler Wirtschaftskluster. Er setzt dabei systematisch auf konzeptive Kompetenz, die er in betrieblichem Co-Management erworben hat und nun in überbetrieblichen Netzwerken der Cluster- und Innovationsförderung weiter entwickelt. Sein Engagement in diesen neuartigen Steuerungsformen der regionalen Ökonomie zielt darauf, durch zukunftsfähige Konzepte betrieblicher Innovationspolitik kompetent in die Unternehmenspolitik eingreifen zu können. Auf diese Weise möchte er die Pfade betrieblicher Restrukturierung langfristig mitgestalten und das Unternehmen zu neuen Marktstrategien bewegen („besser statt billiger“). Er engagiert sich stark dafür, dass sich die Gewerkschaften der Handlungsfelder „Region“ und „Innovation“ mit größerer Intensität und vermehrtem Ressourceneinsatz annehmen. Der regionale Innovationsmanager verkörpert somit einen Typus überbetrieblichen Engagements, der auf eine wertschöpfungsorientierte Erneuerung betrieblicher und gewerkschaftlicher Praxis setzt.
- Der Typus des *Bewegungsgewerkschafters*. Er sieht seine Handlungsfähigkeit durch Erosion von Tarifbindung und innerbetrieblicher Mobilisierungsfähigkeit als gefährdet an. Daher sucht er nach Wegen, betriebliche Auseinandersetzungen zu regionalisieren und zu politisieren, um aus den engen betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Formen der Konfliktaustragung herauszukommen. Einige dieser Betriebsräte knüpfen an die Tradition „alternativer Produk-

tion“ in der Region an. Getragen wird das Engagement vom Selbstverständnis, dass betriebliches Interessenhandeln übergreifende ethisch-politische Positionen und Forderungen integrieren muss. Nur durch eine Aktivierung der Mitglieder und Engagement in regionalen Bündnissen (mit sozialen Bewegungen, Kirchen, lokaler Politik etc.) kann nach Ansicht dieser Betriebsräte der Krise gewerkschaftlicher Repräsentanz in den Regionen wirkungsvoll begegnet werden kann. Im Unterschied zu den konventionellen Interessenvertretern setzen die Bewegungsorientierten häufig auf die Karte „direkte Partizipation“, d.h. sie beteiligen Belegschaften und Gewerkschaftsmitglieder an wichtigen Entscheidungsprozessen. Dabei handelt es sich um eine Partizipationsform, die – offenbar angestoßen durch Erfahrungen in sozialen Bewegungen und Basisinitiativen – nun auch auf die betrieblichen Austauschprozesse übertragen wird. Stärker als bei allen anderen Typen ist das Selbstverständnis dieser Interessenvertreter durch die Identität als aktives *politisches* Gewerkschaftsmitglied bestimmt. Im Unterschied zum regionalen Innovationsmanager zielt sein Engagement eher auf eine basis- und gegenmachtorientierte Erneuerung der Gewerkschaftspolitik.

Dominierende Pfade der Veränderung des Betriebsratshandelns lassen sich (noch) nicht feststellen. Kontrastierend zu den aktuell in Verruf gekommenen „Betriebsratsfürsten“, die ihre individuelle Bereicherung und die Beteiligung an „Lustreisen“ über die Erneuerung der Interessenpolitik stellen, bilden sich – das belegt unsere Untersuchung – in Keimform neue, bisher unbekannte Formen des Engagements von Betriebsräten in den lokalen Zivilgesellschaften aus. Neue Orientierungen entstehen aus der alltäglichen Erfahrung einer Krise des tradierten Interessenhandelns. Das gilt gerade für solche Regionen, die immer wieder von Betriebsschließungen bedroht sind und in denen der wirtschaftliche Strukturwandel den Alltag der Bevölkerung bestimmt. Zivilgesellschaftliches Engagement von Betriebsräten ist vielfach ein Produkt solcher Krisenerfahrungen. Aus diesem Engagement können die Regionen Nutzen ziehen, weil es Hinweise auf innovative Formen der Bewältigung eines häufig radikalen Strukturwandels enthält. Auch die lokalen Gewerkschaftsgliederungen sind gut beraten, wenn sie das zivilgesellschaftliche Engagement der Betriebsräte unterstützen. Handelt es sich doch häufig um erfolgreiche und überaus lebendige Verknüp-

fungen von betrieblicher und überbetrieblicher Interessenpolitik, die auch zu einer Revitalisierung lokaler Gewerkschaften beitragen können.

Dr. Mario Candeias arbeitet als Referent für Kapitalismuskritik und Gesellschaftsanalyse bei der Rosa Luxemburg Stiftung.

Kontakt: Mario.Candeias@uni-jena.de

Dr. Bernd Röttger arbeitet freiberuflich als Sozialwissenschaftler und ist Lehrbeauftragter an den Universitäten Wien und Jena

Kontakt: bernd.roettger@ruhr-uni-bochum.de