

Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen

Müller-Jentsch, Walther

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller-Jentsch, W. (1995). Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 2(1), 11-24. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359428>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Walther Müller-Jentsch*

Auf dem Prüfstand:

Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen**

Ist vom "deutschen Modell" der industriellen Beziehungen die Rede, bleibt oft ungeklärt, auf welches Referenzmodell Bezug genommen wird. Nachstehender Beitrag setzt es mit dem dualen System der Interessenvertretung gleich und identifiziert als dessen primäre Strukturmerkmale Dualität, Intermediarität, Verrechtlichung, Zentralisierung und Repräsentativität. Argumentiert wird, daß in den vergangenen vier Jahrzehnten weniger die Strukturen des dualen Systems als seine Rezeption durch die Sozialwissenschaften dem Wandel unterworfen waren; aber daß es heute, nachdem auch die früheren Kritiker seine Vorzüge anerkannt haben, unter starkem Veränderungsdruck steht, der sich in Tendenzen zur Dezentralisierung und Flexibilisierung der Tarifpolitik einerseits und neuen Formen direkter Partizipation andererseits manifestiert.

In discussion about the German model of industrial relations, it often remains unclear which model is referred to. In the following article it is identified as the dual system of interest representation with its characteristic structural features of duality, intermediation, juridification, centralization and representation. The author argues that in the past four decades the perception of the dual system by the social sciences has changed more than the structure of the system itself. However, today, after the former critics have accepted its advantages, it is under strong pressure for change to manifest in the tendencies towards decentralization and flexibilization of sectoral bargaining on the one hand and in new forms of direct participation on the other.

* Walther Müller-Jentsch, Jg. 1935, Dr. rer.pol., Professor für Soziologie (Lehrstuhl Mitbestimmung und Organisation) an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, 44780 Bochum.

Arbeitsgebiete: Industrielle Beziehungen, Industrie-, Organisations- und Wirtschaftssoziologie.

** Artikel eingegangen: 15.11.94, revidierte Fassung akzeptiert: 12.1.95.

I.

Das System der industriellen Beziehungen, das sich in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland herausgebildet hat, wird - zur Überraschung deutscher Beobachter - auf internationalen Kongressen und in einflußreichen Publikationen seit einiger Zeit als "deutsches Modell" gehandelt; und zwar als ein Modell, das - nicht anders als das japanische oder vormals das schwedische bzw. (für die radikale Linke) das italienische Modell - anderen Ländern als Leit- und Vorbild dienen könnte. Diese neue externe Wahrnehmung und Bewertung der deutschen industriellen Beziehungen steht durchaus im Einklang mit einer eigentümlichen Paradoxie: Wesentlich stärker dem Wandel unterworfen waren in den vergangenen vier Dekaden die Ansichten und Einschätzungen über das "deutsche Modell", als das institutionelle Gefüge, auf dem es beruht. Konträr zum sprunghaften Positionswechsel in der Sphäre wissenschaftlicher Rezeption und Bewertung haben die graduellen Veränderungen und dynamischen Anpassungen des Realmodells seine Kontinuität nicht aufgesprengt.

Wäre in den fünfziger und frühen sechziger Jahren schon von einem deutschen Modell die Rede gewesen, dann wäre damit sicherlich das System der Mitbestimmung gemeint gewesen. Sie zog damals die größte Aufmerksamkeit der Sozialwissenschaften auf sich. Die großen Untersuchungen¹ jener Jahre konzentrierten sich fast ausschließlich auf die Institution der Mitbestimmung in Unternehmen der Montanindustrie, das heißt auf die qualifizierte Mitbestimmung im Aufsichtsrat und auf die Position des Arbeitsdirektors als eines von der Arbeitnehmerseite vorgeschlagenen und gleichberechtigten Mitglieds im Unternehmensvorstand. Die Mitbestimmung des Betriebsrats nach dem Betriebsverfassungsgesetz konnte in diesen Untersuchungen nur mit einem nachgeordneten Interesse rechnen. Auch ausländische Experten interessierten sich damals vornehmlich für das Phänomen *Co-determination* (z.B. Blumenthal 1955; Spiro 1958).

Erst mit der Ende der sechziger Jahre einsetzenden Renaissance der deutschen Industriesoziologie weiteten sich die Forschungsgegenstände aus. Neben zahlreichen Untersuchungen zum Themenkomplex "Humanisierung der Arbeit" entwickelte sich eine eigenständige Forschung über Gewerkschaften und Tarifpolitik sowie über Betriebsräte und betriebliche Rationalisierungsprozesse. Im Rahmen der langjährigen und umfangreichen Gewerkschaftsforschung am Frankfurter Institut für Sozialforschung wurde auch der Begriff "duales System der Interessenvertretung" geprägt.² Seither wird das "deutsche Modell" mit der Dualität von gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessenvertretung bzw. von Tarifautonomie und Betriebsverfassung gleichgesetzt.

¹ Vgl. den Überblick in Diefenbacher (1983) und neuerdings in Funder (1994).

² Erste Explikationen dieses Begriffes finden sich bei Erd (1978) für die Verrechtlichungsthese, bei Müller-Jentsch (1979) für die Konfliktverarbeitung und bei Teschner (1977) für die Lohnpolitik. Die drei Autoren waren als wissenschaftliche Mitarbeiter an der Frankfurter Gewerkschaftsforschung beteiligt. Kritische Anmerkungen zum Dualismusbegriff bei Streeck (1979), der die Metapher der "widersprüchlichen Einheit" (1979, S. 217) vorzog.

Ihre Abrundung erfuhr diese Forschung, als in den achtziger Jahren auch die komplementären Akteure der industriellen Beziehungen - zunächst die Arbeitgeberverbände, später das Management - zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Untersuchungen gemacht wurden. Auf dieser erweiterten Grundlage erschienen dann auch die ersten Gesamtdarstellungen des Systems der industriellen Beziehungen in Deutschland (Endruweit u.a. 1985; Müller-Jentsch 1986; Keller 1993).

Zu dem mittlerweile erreichten und bemerkenswerten Stand der deutschen *Industrial Relations*-Forschung trugen neben der Industrie- und Organisationssoziologie die sozial- und politikwissenschaftliche Verbändeforschung, das Arbeitsrecht und die betriebswirtschaftliche Personal- und Managementforschung bei. Nicht zuletzt initiierte die Deutsche Forschungsgemeinschaft mit der Einrichtung eines Schwerpunktprogramms zum "Strukturwandel der industriellen Beziehungen" eine Reihe wichtiger neuerer Untersuchungen³ in diesem interdisziplinären Forschungsfeld.

Aufgrund der nunmehr wesentlich breiteren Materialbasis liegt folglich den Aussagen über das "deutsche Modell" heute ein völlig anderes Referenzmodell zugrunde als früheren Urteilen und Einschätzungen.

II.

Was aber ist heute genauer unter dem deutschen Modell der industriellen Beziehungen zu verstehen? Seine spezifischen Strukturen und charakteristischen Merkmale lassen sich in fünf Stichpunkten zusammenfassen.

(1) *Dualität*

Am auffälligsten ist die bereits erwähnte duale Struktur von Tarifautonomie und Betriebsverfassung, die zwar bis in die Weimarer Republik zurückreicht, aber erst unter den politischen und ökonomischen Bedingungen der Bonner Republik ihre "systemischen Vorzüge" entfalten konnte. Sie ermöglicht eine funktionale Differenzierung der Austragung und Verarbeitung von Interessenkonflikten in zwei - nach Interessen, Akteuren und Durchsetzungsformen - voneinander getrennten *Arenen*.⁴ In der *Arena Tarifautonomie* verhandeln und vereinbaren die kollektiven Akteure Gewerkschaft und Arbeitgeberverband vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich die

³ Diese haben vor allem Veränderungen im Management und in der betrieblichen Interessenvertretung zum Gegenstand, vgl. z.B. Faust u.a. (1994); Greifenstein u.a. (1993); Kotthoff (1994).

⁴ Abweichend von dem in der Politikwissenschaft verwendeten *Arena*-Begriff wird hier *Arena* verstanden als "Ort" geregelter Konfliktaustragung und institutionalisierter Problemlösung, aber auch als "Kampfplatz", auf dem die jeweiligen Akteure nicht nur ihre widerstreitenden Interessen vertreten, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen zu verändern trachten, also die prozeduralen Aspekte der Institutionen zu ihren Gunsten zu beeinflussen suchen. In diesem Sinne ist *Arena* sowohl ein komplexes Institutionensystem, das festlegt, welche Formen, Gegenstände und Akteure zugelassen sind, als auch ein Handlungsraum, der den Akteuren für die Lösung spezifizierter Probleme Handlungsmöglichkeiten (mit definierten Grenzen) einräumt.

"Verkaufsbedingungen" der Arbeitskraft (wie Lohnsätze, Arbeitszeiten, Rahmenregelungen der Beschäftigungsverhältnisse), notfalls unter dem legitimen Rückgriff auf Mittel des Arbeitskampfes. In der Arena *Betriebsverfassung* regeln die Akteure Betriebsrat und Management die konkreten "Anwendungsbedingungen" der Arbeitskraft, allerdings unter Ausschluß offener Kampfmaßnahmen.

Dieser Differenzierung zwischen Konfliktgegenständen, prozeduralen Modalitäten und Akteuren verdankt sich die "Kleinarbeitung" der Interessenkonflikte zwischen Kapital und Arbeit. Die Wahrnehmung partikularer und aus der betrieblichen Arbeitskraftnutzung resultierender "qualitativer" Interessen durch den Betriebsrat entlastet die gewerkschaftliche Interessenvertretung, die sich auf "quantitative", das heißt aggregierbare Interessen konzentrieren kann, und die ihrerseits, durch ihre Zuständigkeit für die Lohnproblematik, die betriebliche Interessenvertretung von der Regelung einer konfliktträchtigen Materie entbürdet. Diese wechselseitige Entlastung erlaubt die Koexistenz von Konflikt in der einen mit Konsens in der anderen Arena, weil sie den Übersprung von Konflikten aus der einen in die andere Arena unterbindet.

(2) *Intermediarität*

Weniger offensichtlich, aber von erheblicher Relevanz sind die in den Institutionen und Organisationen der industriellen Beziehungen sedimentierten Programme zur pragmatischen Vermittlung zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit. Die Institution des Betriebsrats enthält bereits in der gesetzlichen Konstruktion paradigmatisch ein "intermediäres Programm". Der Betriebsrat ist Interessenvertretung der Arbeitnehmer, aber eben nicht Interessenvertretung pur, sondern unter expliziter Beachtung der wirtschaftlichen Betriebsziele. Damit werden zwei gegensätzliche Handlungslogiken, die den Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit konstituieren, in einer Institution miteinander verknüpft. Es ist eher unwahrscheinlich, daß die Akteure des industriellen Konflikts Institutionen schaffen, die unterschiedliche, ja gegensätzliche Handlungslogiken verkörpern, wie die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, in denen sich unabhängige betriebliche Arbeitnehmervertretungen herausbildeten (so die Shop Stewards in Großbritannien, die "locals" in USA, die Gewerkschaftsklubs in Schweden, die Fabrikdelegierten in Italien). Eine *intermediäre* Institution wie der Betriebsrat konnte nur mit der Geburtshilfe des Staates entstehen und nur durch gesetzliche Verankerung auch Zeiten verschärfter Interessenkämpfe überleben.

Die Entwicklung der Gewerkschaften zu intermediären Organisationen habe ich an anderer Stelle (Müller-Jentsch 1982) in einer historisch-strukturellen Skizze detailliert nachgezeichnet. Darin verwies ich auf Veränderungen in den organisations- und interessenpolitischen Grundlagen sowie den sozio-ökonomischen Funktionen der Gewerkschaften, die sie zur Mediatisierung der Mitgliederinteressen und zur Kooperation mit Staat und Kapital konditionierten. Entscheidend beigetragen hatte dazu die Entwicklung des Systems sektoraler Tarifverträge, wodurch die Gewerkschaften nicht nur Schutz- und Verteilungsfunktionen für ihre Mitglieder, sondern auch Kartell-, Ordnungs- und Befriedungsfunktionen für die Unternehmer übernahmen. Denn

der sektorale Tarifvertrag nimmt Löhne und Arbeitszeiten durch ihre Standardisierung aus der Konkurrenz und garantiert den Unternehmen für die vertragliche Laufzeit sozialen Frieden und stabile Kalkulationsgrundlagen.

(3) Verrechtlichung

Bemerkenswert für die deutschen industriellen Beziehungen ist das hohe Maße der Verrechtlichung. Sie ist das Ergebnis regulativer Politik des Staates, der - wie schon unter dem Merkmal der Intermediarität angedeutet - gewissermaßen als "dritte Partei" die Bühne der industriellen Beziehungen betritt - oder besser noch: vermisst. Denn er setzt für die beiden Hauptakteure die "constraints" und "opportunities", sprich die normativen Rahmenbedingungen und Prozeduren, innerhalb derer sie ihre jeweiligen Interessen und Ziele autonom verfolgen können. Verrechtlichung im deutschen Kontext meint enge rechtliche Bindung an ein dichtes Netz vornehmlich prozeduraler Regelungen sowie rechtliche Einfriedung industrieller Konflikte und Arbeitskämpfe. So ist das duale System durch spezifische Gesetze (Tarifvertragsgesetz und Betriebsverfassungsgesetz) geregelt, und für die Austragung offener Konflikte hat sich ein Richterrecht mit detaillierten Rechtsnormen etabliert. Hat die gesetzliche Regelung der Tarifautonomie noch den Charakter eines Verfahrensangebots, das den Akteuren nur formale Rahmenbedingungen für ihre Aushandlungsprozesse setzt, dann finden die "sensibleren Zonen" eine rechtliche Durchnormierung: die Konflikt-austragung durch das Arbeitskampfrecht und die betrieblichen Arbeitsbeziehungen durch die Betriebsverfassung.

Da Rechtsfragen häufig auch Machtfragen sind, ist der Gedanke naheliegend, daß die Rechtsinstitute der industriellen Beziehungen durch staatliche Vermittlung gestiftete und in rechtliche Formen gegossene Interessenkompromisse sind. Damit gewinnen sie eine Resistenz gegen kurzfristige Veränderungen und Anpassungen; erst bei grundlegenden Verschiebungen in den Interessenkonstellationen und Machtverhältnissen ist eine Reformulierung der institutionalisierten Kompromisse zu erwarten.

(4) Zentralisierung

Das deutsche Tarifverhandlungssystem trägt - bedingt durch die zentralisierten und für ihren jeweiligen Sektor monopolistischen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer - seit seinen Anfängen starke zentralistische Züge.⁵ Zwar werden nicht - wie das in kleineren Ländern (z.B. Schweden und Irland) Praxis ist - Lohnabkommen und Tarifverträge für die Gesamtheit der Beschäftigten abgeschlossen, aber doch für großflächige Industrie- und Wirtschaftssektoren, deren Beschäftigtenzahlen in die Millionen gehen (z.B. Metallverarbeitung, öffentlicher Dienst).

5 Ein erster Reichstarifvertrag wurde bereits 1873 für die Buchdrucker abgeschlossen.

Die Interessenorganisationen beider Seiten haben wechselseitig die Konzentration und Zentralisation ihrer Verbände gefördert. Hierzu gehört auch die Durchsetzung des industrie- und einheitsgewerkschaftlichen Organisationsprinzips, das sich auf Arbeitgeberseite in Form von Parallelorganisationen widerspiegelt. Dem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber (etwa 80%) steht zwar ein wesentlich niedrigerer Organisationsgrad der Gewerkschaften (ca. 40%) gegenüber, aber durch die Kombination von Industrieverbandsprinzip und sektoralem Tarifvertrag gibt es keinen nennenswerten "non-union sector": die "tarifvertragliche Deckungsrate" liegt bei 90 Prozent, während sie in Großbritannien weniger als 50 Prozent beträgt (OECD 1994, S. 185).

(5) *Repräsentativität*

Die Organe der kollektiven Interessenvertretung haben repräsentativen Charakter (dies gilt indes mehr für die Arbeitnehmer als für die Arbeitgeber). Sowohl die Gewerkschaften als auch der Betriebsrat stellen ihre Forderungen zwar im Namen der Mitglieder bzw. der Belegschaft, können diese aber in relativer Unabhängigkeit von deren Zustimmung geltend machen. Der Betriebsrat ist, als Vertretungsorgan der Gesamtbelegschaft, nicht an Aufträge seiner Wählerschaft gebunden, sondern seinen gesetzlichen Funktionen und den Interessen des Betriebes verpflichtet; nur über den im vierjährigen Turnus stattfindenden Wahlakt bleibt er an die durch ihn Repräsentierten gebunden. Gewerkschaften sind nach der von Sinzheimer, dem Vater des deutschen Arbeitsrechts, begründeten "Verbandstheorie" als "private Gesetzgeber" objektiver Rechtsnormen für die Arbeitsverhältnisse weder reine *pressure groups* noch bloße *bargaining agents* für ihre Mitglieder, sondern ein die gesamte Arbeitnehmerschaft "repräsentierendes Vertragssubjekt" (Sinzheimer 1909, S. 81), das die Geltung von tarifvertraglichen Arbeitsnormen auch gegenüber denen behauptet, "die jene Normen nicht ausdrücklich gewollt haben" (Sinzheimer 1976, Bd. 1, S. 157).

Wenn das deutsche System der industriellen Beziehungen diesen fünf Strukturmerkmalen seine - heute von vielen bewunderten - Erfolge verdankt, dann sicherlich auch deshalb, weil sie sich unter relativ günstigen wirtschaftlichen Ausgangs- und politischen Rahmenbedingungen entwickeln konnten. Anders als in den Jahren der Weimarer Republik, als die ökonomischen und politischen Turbulenzen dem bereits strukturell angelegten dualen System und seinem intermediären Programm kaum Entfaltungsmöglichkeiten ließen, kam es in den Nachkriegsjahrzehnten zu einem produktiven Wechselspiel zwischen institutionellen Vorgaben und kollektiven Lernprozessen, in deren Verlauf die strukturellen Merkmale des dualen Systems deutlicher hervortreten und ihre Potentiale voll entfalten konnten. Ihre spezifischen "Leistungen" sind unter zwei Aspekten zu bewerten.

Zum einen bilden sie Barrieren gegen die - in anderen Systemen durchaus übliche - Kumulation von Konfliktpotentialen, indem sie eine selektive Interessenvertretung durch Betriebsrat und Gewerkschaft vorschreiben, aber andererseits der Gewerkschaft das Streikmonopol einräumen. Erschwert wird damit ein *Interessen- und Konflikttransfer* von der betrieblichen auf die gewerkschaftliche Ebene, erleichtert hingegen ein *Machttransfer*, weil manifeste Organisationsmacht allein von der Ge-

werkschaft und nur für tarifpolitische Ziele ausgeübt werden kann. Da die "Kampfpotentiale" betrieblicher Kollektive nicht beliebig abrufbar sind, muß die Gewerkschaft von ihnen einen strategisch klugen Gebrauch machen. In der Tat haben die deutschen Gewerkschaften - vor allem die tarifführende IG Metall - ihre Streikfähigkeit in wenigen, aber großen Arbeitskämpfen, die oft den Charakter symbolisch aufgeladener Durchbruchsaktionen hatten, ihre Streikfähigkeit, selbst unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, immer wieder unter Beweis gestellt.⁶ Betriebsräte können dieses Machtpotential nicht nutzen, aber die Institution der Unternehmensmitbestimmung gibt ihnen einen wichtigen Hebel zur Verstärkung ihrer betrieblichen Machtposition an die Hand. Da die Arbeitnehmerrepräsentation im Aufsichtsrat von Unternehmen meist in Personalunion von Vorsitzenden und geschäftsführenden Mitgliedern der Betriebsräte wahrgenommen wird (vgl. Bamberg u.a. 1987), können Betriebsräte nicht nur ihre Kommunikations- und Informationsnetze nach oben verlängern, sondern auch über die Bestellung (und Vergütung) des Unternehmensvorstands mitbestimmen.

Zum anderen waren die genannten Strukturmerkmale förderlich für wirtschaftliche Ziele wie hohe Arbeitsproduktivität und steigender Lebensstandard, weil sie die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zu "high-trust relations" (Fox 1974) begünstigten und die Akteure für Positivsummenspiele konditionierten. Durch ihre großflächige Tarifvertragspolitik lernten die Gewerkschaften, spätestens unter dem Regime keynesianischer Makrosteuerung, auch die ökonomischen Effekte ihrer sektoralen Lohnpolitik ins strategische Kalkül zu ziehen. Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch zufolge verdankte sich der "präzise Sinn kooperativer Gewerkschaftspolitik" dem "einsichtigen Interesse, die künftigen Bedingungen der Lohnpolitik nicht zu gefährden" (1979, S. 3). Gleichwohl bedurfte es noch der staatlichen Initiative, um das gegenseitige Mißtrauen der Tarifverbände abzubauen und sie für die beiderseitigen Vorteile korporatistischer Kooperation einsichtig zu machen. Noch Mitte der sechziger Jahre mußte der Keynesianer Karl Schiller als Wirtschaftsminister erhebliche Anstrengungen unternehmen, um Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zu dem von ihm vorgeschlagenen Positivsummenspiel *Konzertierte Aktion und soziale Symmetrie* zu gewinnen (vgl. Berghahn 1985, S. 292, 300).

Auf der betrieblichen Ebene war der kollektive Lernprozeß nicht weniger langwierig, wie sich an den Auseinandersetzungen um das Betriebsverfassungsgesetz 1952 und um seine Novellierung 1972 ablesen läßt (vgl. Müller-Jentsch 1995). Am Ende mußten die Unternehmer akzeptieren, daß ein Teil ihrer manageriellen Prärogative dem "paritätischen Prinzip" gemeinsamer Entscheidungen überantwortet worden war, "während der Betriebsrat lernen mußte, die 'collective voice'-Funktion der ausschließlichen Interessenrepräsentation zu transzendieren und Mitverantwortung für

⁶ Erinnert sei hier nur an die letzten großen Arbeitskämpfe zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche (1984) und an den Arbeitskampf in Ostdeutschland zur Verteidigung des Tarifvertrags zur stufenweisen Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau (1993).

Produktivität und wirtschaftlichen Erfolg zu tragen und damit nolens volens die Rolle eines Co-Managements zu übernehmen" (ebd., S. 50).

Zusammenfassend: Das institutionelle Gefüge des dualen Systems förderte, konditionierte, erzwang Strategien und Politiken der beteiligten Akteure, die den sozialen Konsens verstärkten und zu einem niedrigen Konfliktniveau und hoher Produktivitätsrate beitrugen.

III.

Mitbestimmung und duales System blieben im Verlauf ihrer über vierzigjährigen Nachkriegsgeschichte von *strukturellen* Veränderungen weitgehend verschont⁷, wenn auch die Inhalte der einzelnen Institutionen sich wandelten: der Betriebsrat der achtziger Jahre ist nicht mehr mit dem Betriebsrat der fünfziger Jahre zu vergleichen. Stärker dem Wandel unterworfen waren indessen Rezeption und Evaluation durch die Sozialwissenschaften.

Nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch viele Industriesoziologen setzten große Nachkriegshoffnungen auf die Unternehmensmitbestimmung in der Montanindustrie. Sahen die einen darin das "Einfallstor" in eine neue (nicht-kapitalistische) Wirtschaftsordnung, dann betonten andere (z.B. Neuloh 1956; 1960) ihren Beitrag für die Entwicklung demokratischer Führungsstile und Betriebsordnungen.

Mit der Konsolidierung der wirtschaftlichen und politischen Herrschaft liberal-konservativer Provenienz verflüchtigten sich die in die Montanmitbestimmung investierten Hoffnungen. Soweit die Sozialwissenschaften sich der Mitbestimmung und der Tarifautonomie annahmen, waren ernüchternde Analysen das Resultat. In einem frühen Aufsatz von Fürstenberg (1958) figuriert der Betriebsrat als eine "Grenzinstitution" in einem dreifachen Spannungsverhältnis: "Im Schnittpunkt dreier Interessengruppen, der Belegschaft, der Betriebsführung und der Gewerkschaft, nimmt er eine deutliche Grenzstellung ein (1964, S. 156). Aus seiner "Pufferstellung (...) im Spannungsfeld sehr realer Interessengegensätze" (ebd.) folgerte Fürstenberg eine "institutionell schwache Autorität" (ebd., S. 158). Noch stärker akzentuierte Dahrendorf die prekäre Position des Betriebsrats: Als "Teil der skalaren Organisation" sei er "auf prekäre Weise" mit der "eigentlichen Linie" verknüpft (1972, S. 34), aber als ein "sinnvolles Prinzip der Betriebsorganisation" könne die "prekäre Verbindung von Belegschaftsvertretung und Management" nicht verstanden werden, weshalb in absehbarer Zukunft mit Korrekturen zu rechnen sei (ebd., S. 35).

Eine robustere Stabilität schrieb Weitbrecht (1969) hingegen dem Konfliktregelungssystem der Tarifautonomie zu; deren typisches Dilemma zwischen ihrer Effektivität und ihrer Legitimität, das heißt konkret: zwischen der von den Verbänden erwarteten Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit hielt er im deutschen System der industriellen Beziehungen prinzipiell für lösbar. Ihm zufolge beruht die Stabilität der Tarifautonomie auf den folgenden Bedingungen:

⁷ Erst seit wenigen Jahren stehen sie unter einem Anpassungsdruck, der strukturelle Veränderungen verlangt; s. dazu unter IV.

- auf der Fähigkeit der Konfliktparteien, in geregelten Auseinandersetzungen zu Kompromissen zu kommen (Kompromißfähigkeit = interne Effektivität);
- auf der Fähigkeit, die Mitglieder der jeweiligen Organisation auf die Kompromisse verpflichten zu können (Verpflichtungsfähigkeit = interne Legitimität);
- auf der Erfüllung von Anforderungen, die Staat und Gesellschaft an die Tarifautonomie stellen, wozu insbesondere die Vereinbarkeit von Verhandlungsergebnissen mit den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen zählt (externe Effektivität);
- auf der Kompatibilität des gesellschaftlichen Wertesystems mit der Existenz einer relativ abgesonderten Sphäre gruppenautonomer Konfliktregelung und Normsetzung (externe Legitimität).

Die Analysen von Fürstenberg, Dahrendorf und Weitbrecht fixieren ihre Gegenstände aus dem Blickwinkel ihres spezifischen funktionalen Beitrags für die Stabilität institutionalisierter Konfliktregelung. Eine andere Sichtweise eröffneten die politischen und wissenschaftlichen Kontroversen über Gewerkschaften, Betriebsräte und den Charakter der industriellen Beziehungen in der sozial-liberalen Reformära. Deren Begleiterscheinungen (studentische Protestbewegung, Neue Linke, Konzertierte Aktion, Wellen wilder Streiks) und deren Gesetzesvorhaben (Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, Mitbestimmungsgesetz 1976) stimulierten eine breite Diskussion über die fortschreitende gesellschaftliche Integration der Gewerkschaften und ihre Funktionalisierung für politische und ökonomische Steuerungsprozesse.⁸ Kontrovers blieben die Einschätzungen der Autoren darüber, welche Konsequenzen für die kollektive Interessenvertretung daraus zu ziehen seien. Verwiesen die einen (Lehmbruch 1979; Streeck 1981) auf die gewachsenen Einflußchancen, die sich für die Gewerkschaften aus der "neokorporatistischen Interessenvermittlung" ergäben, dann warnten (und hofften) die anderen (Bergmann/Jacobi/ Müller-Jentsch 1979), daß die "kooperative Gewerkschaftspolitik" zu Mitglieder rebellien führen müsse. Zwar erschien beiden Seiten das duale System der Interessenvertretung als bestens geeignet, die vom Staat erwarteten Steuerungsleistungen zu erbringen, aber während die einen sich davon eine neue Qualität im Verhältnis und in der Austauschlogik zwischen Staat und Gewerkschaften versprachen, dünkte den anderen der politische Preis, den die Gewerkschaften dafür zu zahlen hätten, als zu hoch. Die Befürworter der korporatistischen Kooperation orientierten sich eher am schwedischen Modell, während die Kritiker sich am *laboristischen* britischen bzw. *operaistischen* italienischen Modell orientierten. Durch Stärkung der gewerkschaftlichen Vertrauensleute in den Betrieben (auf Kosten der Betriebsräte) und durch Ergänzung der sektoralen durch eine betriebsnahe Tarifpolitik wollte die gewerkschaftliche und sozialwissenschaftliche Linke jene Basisnähe erreichen, die sie für die Stärke des britischen und italienischen Modells hielt.

⁸ Auf dem Berliner Soziologentag 1979 schlug sich die Diskussion in den Referaten zum (erstmalig auf einem Soziologentag vorgesehenen) Themenbereich "Industrielle Beziehungen" nieder, vgl. Matthes 1979, S. 161 ff.; s. auch deren Aufnahme und Weiterführung in: Politische Vierteljahresschrift, 20. Jg. (1979), S. 241-281.

Nach den Rückschlägen, die die Gewerkschaften Großbritanniens und Italiens - nicht zuletzt aufgrund ihrer schwächeren Institutionalisierung - erfahren haben, ließ der "neue Realismus" der Gewerkschaften in diesen Ländern die früheren Kritiker des verrechtlichten deutschen Systems nicht unberührt. Auch sie erkennen heute ohne Abstriche die Stärken und Vorzüge des dualen Systems.

IV.

Die derzeit als "deutsches Modell" rezipierte Gestalt der industriellen Beziehungen in Deutschland entspricht indessen nur noch bedingt ihrer realen Gestalt. Unter zwei zentralen Herausforderungen hat ein struktureller Wandel des dualen Systems begonnen. Die erste Herausforderung manifestiert sich in der Tendenz zur teilweisen Verlagerung tarifvertraglicher Prozesse und Regelungen von der sektoralen auf die betriebliche Ebene - mit der erwartbaren Konsequenz eines Funktionsverlustes der Tarifverbände und eines Funktions- und Kompetenzzuwachses der Betriebsparteien. Die zweite Herausforderung ist die Zunahme von Formen und Modellen direkter Partizipation auf betrieblicher Ebene (in Form von Qualitätszirkeln, Gruppen- und Teamarbeit), wodurch die institutionalisierte Mitbestimmung der Betriebsräte eine Funktionseinbuße erleiden könnte.⁹

Zu den Erfolgen gewerkschaftlicher Tarifpolitik zählte der Zuwachs an Regelungsdichte und Regelungstiefe sektoraler Tarifverträge, mit der gewollten Folge einer sukzessiven Einschränkung betrieblicher Spielräume für eine eigenständige ("übertarifliche") Lohn- und Personalpolitik. Aber seitdem die deutschen Unternehmer sich einer verschärften (Weltmarkt-)Konkurrenz ausgesetzt sehen, mehren sich die Klagen über das zu "starre Tarifkorsett". Von den Arbeitgebern wurde es erstmals aufgebrochen Mitte der achtziger Jahre anlässlich der Tarifkonflikte um die 35-Stunden-Woche. Die damals in der Metallindustrie gefundenen Tarifkompromisse sahen eine Ergänzung der Verbandstarifverträge durch spezifische betriebliche Vereinbarungen vor, die mit der Verkürzung der Arbeitszeit flexibel nach oben und unten verfahren konnten ("Flexibilisierung der Arbeitszeit"). Ein zweites Beispiel sind die in einer Reihe von ostdeutschen Tarifbereichen (z.B. Druckindustrie, Bekleidungsindustrie, Einzelhandel) vereinbarten Öffnungs- und Revisionsklauseln, die in begrenztem Umfang und für fest definierte Fälle Abweichungen von den tariflichen Vergütungen und Stufenerhöhungen zulassen. Auch die Metallarbeitgeberverbände wollten 1993 den (im Frühjahr 1991 abgeschlossenen) Tarifvertrag über die stufenweise Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau nachträglich mit generellen Öffnungsklauseln versehen, die es den Unternehmen erlauben sollten, in Vereinbarungen mit den Betriebsräten die Tariflöhne zu unterschreiten. Die IG Metall konnte dies zwar mit einem Streik verhindern, sie mußte aber nicht nur eine zeitliche Streckung des Zeit-

⁹ Ich beschränke mich hier auf die "internen" Herausforderungen und Konsequenzen für das duale System; ausgeklammert werden die "externen" Herausforderungen, welche von der Institutionenbildung auf transnationaler Ebene (Europäische Union) ausgehen und durch den Institutionentransfer nach Osten auf die alte Bundesrepublik zurückwirken.

raums der Lohnangleichung an das Westniveau, sondern auch sogenannte "Härteklauseln" (bzw. abgeschwächte Öffnungsklauseln) akzeptieren, denen zufolge Unternehmen mit nachweisbaren akuten wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei einer paritätischen Kommission (gebildet aus den Tarifparteien) Abweichungen vom Tarifvertrag beantragen können. Ein drittes Beispiel für die Dezentralisierung der Tarifpolitik sind die zunächst in der Metallindustrie, aber auch in der Chemischen Industrie und im Bergbau abgeschlossenen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung; die Tarifvereinbarung mit dem Volkswagenwerk über die 28,8-Stunden-Woche ist nur der spektakulärste Fall. Diese Tarifverträge erlauben es, Betriebsvereinbarungen über eine Reduzierung der Arbeitszeit zu schließen, wenn dadurch Arbeitsplätze gesichert werden; auf eine Kompensation durch Lohnausgleich wird verzichtet.

Ohne Zweifel betrachten die Arbeitgeberverbände das bestehende sektorale Tarifvertragssystem mit seinen Bindungen und Standardisierungen heute wesentlich kritischer als früher. Sie wollen zwar nicht den Flächentarifvertrag generell aufgeben; denn schließlich gehört zu ihren wichtigsten Funktionen der Abschluß von Tarifverträgen, aber sie müssen auf die zunehmende innerverbandliche Kritik und die erfolgten und angedrohten Verbandsaustritte Rücksicht nehmen. Zu den derzeitigen Optionen der Arbeitgeberverbände hinsichtlich einer Änderung der Flächentarifvertragspolitik gehören Rahmenregelungen, Wahlmöglichkeiten und Öffnungsklauseln für Tarifkorridore. Die sichtbar gewordene Schwächung der Arbeitgeberverbände in ihrer Funktion der Interessenaggregation muß auch die Gewerkschaften beunruhigen, die ja selbst seit einigen Jahren kontinuierlich Mitglieder verlieren. Die Tarifverbände können der Erosion ihrer Funktionen im Hinblick auf Interessenrepräsentation und -aggregation nur gegensteuern, wenn sie das Tarifvertragssystem flexibler, daß heißt nach unten durchlässiger machen und gleichzeitig die sektorale mit einer betriebsnäheren Tarifpolitik vernetzen, indem sie ihre Flächentarifverträge mit größeren Flexibilitätsspielräumen und mehr Wahlmöglichkeiten für die Betriebsparteien ausstatten. Daß auch die Gewerkschaften dazu bereit sind, zeigt der Vorschlag der IG Metall für eine "Tarifpolitik à la carte", die Tarifverträge mit Optionen vorsieht; mit anderen Worten: die Betriebsparteien sollen sich aus dem von den Tarifparteien vereinbarten "Menü" das Gewünschte zusammenstellen können.

Neben dem sektoralen Tarifvertragssystem ist auch die Mitbestimmung durch Betriebsräte in Bewegung geraten. Zwar belegen neuere Untersuchungen über Betriebsräte (Kotthoff 1994; Niedenhoff 1994) eine unbestreitbare Stärkung ihrer Rolle und Aufgaben, vor allem in den betrieblichen Modernisierungs- und Rationalisierungsprozessen, aber gleichzeitig entsteht mit den manageriellen Partizipationsangeboten in Form von Qualitätszirkeln und Gruppenarbeit ein zweites Beteiligungssystem ("Mitbestimmung in der ersten Person"), das die institutionalisierte, repräsentative Mitbestimmung aushöhlen könnte.

Die Partizipationsangebote stehen im Zusammenhang mit den vielfach zu beobachtenden Tendenzen zur Ablösung des tayloristisch-fordistischen Produktionsmodells zugunsten flacherer Hierarchien und selbststeuernder Organisationseinheiten. Eine Vielzahl von Motiven und Ansätzen (z.B. "neue Produktionskonzepte", "Human

Resource Management") thematisieren seit Mitte der achtziger Jahre diesen arbeits- und produktionspolitischen Paradigmenwechsel, der durch die Diskussion über *Lean Production* und *Lean Management* nach der Veröffentlichung der MIT-Studie (Womack u.a. 1991) eine neue Schubkraft gewonnen hat. "Indem das Management 'an die Basis geht' mit Beteiligungsangeboten, die den 'Nicht-Managern' tendenziell größere Spielräume der Selbstregulation und Verantwortung einräumen, erweitert es seine Legitimationsbasis, die in der Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit ihren Bezugspunkt hat und verankert so managerielle Sicht- und Handlungsweisen auf unteren Hierarchieebenen. Die Begründung und Einführung von Qualitätszirkeln und Gruppenarbeit verdeutlicht diese Intention und trägt, soweit bislang erkennbar, zu einer Steigerung von ökonomischer, organisatorischer und sozialer Effizienz bei." (Sperling 1994, S. 67f.). Mit dem Bedeutungszuwachs, den Verfahren und Formen direkter Partizipation im Zuge der organisatorischen Umstrukturierung erfahren, gerät das System der repräsentativen Mitbestimmung unter Veränderungsdruck.

Hat die Verbetrieblichungstendenz für die Betriebsräte einen Kompetenzzuwachs zur Folge, dann bringt die Emergenz eines Systems der direkten Partizipation das bisherige Aufgaben- und Rollenverständnis der Betriebsräte ins Wanken. Ihre traditionelle "Stellvertreterpolitik" gerät in die Krise, wenn die Beschäftigten die "Mitbestimmung in der ersten Person" mit Fleiß praktizieren. Aber auch hier liegt es nahe, daß die Betriebsräte die Chance nutzen, auf dem Wege über Betriebsvereinbarungen beide Beteiligungssysteme miteinander zu vernetzen.

Die beiden skizzierten Herausforderungen des dualen Systems implizieren, daß der Institution des Betriebsrats eine zentrale Rolle zufällt, die ihn zur entscheidenden Schaltstelle der zukünftigen industriellen Beziehungen machen. Verlangt die Verbetrieblichungstendenz von ihm, daß er die Rolle eines kompetenten *Co-Managers* übernimmt, dann die Partizipationstendenz, daß er als *Moderator* zwischen den einzelnen Gruppen und ihren jeweiligen Interessen vermittelt ("Interessenmanagement"). Ohne die Unterstützung durch die Gewerkschaften wird es indes kaum gelingen, eine hinreichend große Zahl von Betriebsräten mit den erforderlichen fachlichen und sozial-kommunikativen Kompetenzen für diese neuen Rollen und Aufgaben auszustatten. Die Zukunftsfähigkeit des bislang erfolgreichen "deutschen Modells" der industriellen Beziehungen wird daher nicht zuletzt durch die (Neu-) Gestaltung des Verhältnisses zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft entschieden werden.

Wenn ich die gegenwärtigen Veränderungen richtig deute, sind die Weichen in Richtung eines flexiblen und vernetzten triadischen Systems (Tarifautonomie, Betriebsverfassung, direkte Partizipation) gestellt. Mögen auch die Traditionalisten im Gewerkschaftslager die Bemühungen um mehr Flexibilität als Generalangriff auf die kollektiven Regelungen denunzieren und die Marktradikalen auf Unternehmerseite weiterhin die Fanfare der Deregulierung blasen, einig sind sich die Hauptakteure - ob Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder Betriebsräte - in ihrer Mehrheit, daß sie nur durch intelligente Anpassungen des dualen Systems an die neuen Herausforderungen dessen Kontinuität sichern können. Ihre *vested interests* könnten sich als stark

genug erweisen, um den weiteren Kurs des "deutschen Modells" in einer stabilen Mitbestimmung zwischen Traditionalismus und Marktradikalismus zu halten.

Literatur

- Bamberg, U./Bürger, M./Mahnkopf, B./Martens, H./Tiemann, J. (1987): Aber ob die Karten voll ausgereizt sind ... 10 Jahre Mitbestimmungsgesetz in der Bilanz. Köln
- Berghahn, V. (1985): Unternehmer und Politik in Deutschland. Frankfurt/M.
- Bergmann, J./Jacobi, O./Müller-Jentsch, W. (1979): Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Bd. 1: Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen. 3. Aufl. Frankfurt/M.
- Blumenthal, M.W. (1956): Codetermination in the German Steel Industry. A Report of Experience. Princeton
- Dahrendorf, R. (1972): Sozialstruktur des Betriebes. Wiesbaden
- Diefenbacher, H. (1983): Empirische Mitbestimmungsforschung. Frankfurt/M.
- Endruweit, G./Gaugler, E./Staehele, W.H./Wilpert, B. (Hg.) (1985): Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Berlin
- Erd, R. (1978): Verrechtlichung industrieller Konflikte. Normative Rahmenbedingungen des dualen Systems der Interessenvertretung. Frankfurt/M.
- Faust, M./Jauch, P./Brünnecke, K./Deutschmann, Ch. (1994): Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik. München und Mering
- Fox, A. (1974): Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations. London
- Fürstenberg, F. (1958): Der Betriebsrat - Strukturanalyse einer Grenzinstitution. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 10. Jg., S. 418-429. Wieder abgedruckt in: Ders. (1964): Grundfragen der Betriebssoziologie. Köln und Opladen
- Funder, M. (1994): Stand und Perspektiven der Mitbestimmung. Von der institutionenorientierten Mitbestimmungs- zur Industrial-Relations-Forschung. Bochum (hekt.)
- Greifenstein, R./Jansen, P./Kißler, L. (1993): Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und der französischen Automobilindustrie. München und Mering
- Keller, B. (1993): Einführung in die Arbeitspolitik. 3. Aufl. München
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München und Mering
- Lehmbruch, G. (1975): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus. In: U. v. Alemann/R. G. Heinze (Hg.), Verbände und Staat. Opladen, S. 50-71
- Matthes, J. (1979): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979. Frankfurt/M.
- Müller-Jentsch, W. (1979): Neue Konfliktpotentiale und institutionelle Stabilität. In: J. Matthes (Hg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979. Frankfurt/M., S. 185-205
- Müller-Jentsch, W. (1982): Gewerkschaften als intermediäre Organisationen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 24/1982, S. 408-432
- Müller-Jentsch, W. (1986): Soziologie der industriellen Beziehungen. Frankfurt/M.
- Müller-Jentsch, W. (1995): Mitbestimmung als kollektiver Lernprozeß. Versuch über die Betriebsverfassung. In: K. Rudolph/C. Wickert (Hg.), Festschrift für Helga Grebing (erscheint demnächst im Klartext Verlag, Essen)
- Neuloh, O. (1956): Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis zur Mitbestimmung. Tübingen

- Neuloh, O. (1960): Der neue Betriebsstil - Untersuchungen über Wirklichkeit und Wirkungen der Mitbestimmung. Tübingen
- Niedenhoff, H.-U. (1994): Die Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes. Köln
- OECD (1994): Employment Outlook. Paris
- Sinzheimer, H. (1907/8): Der korporative Arbeitsnormenvertrag. 2 Bde. Leipzig
- Sinzheimer, H. (1976): Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Reden und Aufsätze. 2 Bde. Frankfurt-Köln
- Sperling, H. J. (1994): Innovative Arbeitsorganisation und intelligentes Partizipationsmanagement. (Trend-Report Partizipation und Organisation) Marburg
- Spiro, H.J. (1958): The Politics of German Co-determination. Cambridge/Mass.
- Streck, W. (1979): Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. In: J. Matthes (Hg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979. Frankfurt/M., S. 206-226
- Streck, W. (1981): Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein/Ts.
- Teschner, E. (1977): Lohnpolitik im Betrieb. Frankfurt/M.
- Weitbrecht, H. (1969): Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie. Berlin
- Womack, J.P./Jones, D.T./Roos, D. (1991): Die zweite Revolution in der Automobilindustrie. Frankfurt/M.