

Reinhard Bahnmüller

## **Beteiligung in der Tarifpolitik: Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen**

*Kongress „Beteiligung und Mitbestimmung“ der IG Metall am 5./6.11.2014 in Mannheim*

Über Beteiligung wird in den letzten Jahren wieder viel diskutiert und das ist gut so. Liest man die einschlägigen Publikationen, gewinnt man allerdings auch leicht den Eindruck, Beteiligung sei eine Allzweckwaffe, die gegen alle Gebrechen hilft, unten denen die Gewerkschaften seit Jahren leiden: Mitgliederverluste, Legitimitätskrisen, Durchsetzungsschwäche. Beteiligung gilt als Möglichkeit der Revitalisierung der Gewerkschaften, als Strategie der Aktivierung von Mitgliedern, als Ansatz der Mitgliederbindung und -gewinnung, als Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit zu stärken, den Output zu erhöhen und die Legitimationsprobleme zu reduzieren. Sie verspricht, wie Jürgen Prott es kritisch formulierte, eine Einlösung des politisch-moralischen Programmauftrags der Gewerkschaften ebenso wie einen „Authentizitätsgewinn“. Das klingt nach einem Zaubermittel, was es nicht ist. Wir sprechen hier über Beteiligung in der Tarifpolitik. Was kann sie leisten, wo liegen ihre Probleme?

Ich werde mit ein paar grundsätzlichen Bemerkungen zum Verhältnis von Effektivität und Legitimität von Tarifpolitik beginnen, danach einen kurzen Durchgang durch die Geschichte der Beteiligungsdebatte machen und im dritten Schritt auf die aktuelle, von Colin Crouch angestoßene Debatte zur „Postdemokratie“ einzugehen. Im vierten Abschnitt frage ich nicht mehr danach ob, sondern wie, wann und in welchem Maße mehr Beteiligung sinnvoll und machbar ist, präsentiere danach ein Beispiel für eine beteiligungsorientierte Forderungs-entwicklung aus der Entstehungsgeschichte des ERA in Baden-Württemberg um abschließend zehn allgemeiner gehaltene Thesen bzw. Empfehlungen zu geben

### **1. Effektivität und Legitimität: ein grundlegendes und unauflösliches Spannungsverhältnis in der Tarifpolitik**

Gewerkschaftliche Tarifpolitik ist darauf ausgerichtet, die Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten via Normsetzung durch Tarifverträge zu verbessern. Um dies zu erreichen, muss sie einerseits effektiv sein, d.h. eine Gewerkschaft muss einheitlich und schlagkräftig handeln und sie muss zu Kompromissen bereit sein. Andererseits muss sie nicht nur im Interesse ihrer Mitglieder handeln, sie muss sie auch beteiligen und ihre Entscheidungen demokratisch legitimieren. Tarifpolitik agiert somit immer in einem Spannungsverhältnis von Effektivität und Legitimität des Handelns, d.h. zwischen effektiver Zielerreichung und demokratischer Fundierung der Entscheidungen, zwischen tarifpolitischem Output und demokratischem Input. Effizienz und Legitimität verhalten sich im Hinblick auf den Organisationszweck zwar komplementär, sie begründen aber, wie Wiesenthal (1993) formulierte, einen Dauerkonflikt bezüglich der Frage, wo Macht und Autorität der Organisation ihren legitimen Ort haben: an der administrativen Spitze, in den Delegiertengremien oder unmittelbar bei den Mitgliedern. Da für die Gewerkschaften die Mitglieder und das "ehrenamtliche Element" für die Zielverwirklichung ebenso

unverzichtbar sind wie die am Output gemessenen Leistungen des gewerkschaftlichen Apparats, muss die Organisation um den Preis ihrer Handlungsfähigkeit einen Kompromiss zwischen den beiden Logiken und Rationalitäten suchen.

Tarifpolitik kann ohne Beteiligung der Mitglieder am Willensbildungsprozess und damit ohne demokratische Legitimation nicht auskommen. Eine umfassende Mitgliederbeteiligung ist allerdings nicht möglich, wenn es darum geht, Tarifverhandlungen zu führen, Kompromisse auszuloten, Zugeständnisse zu machen oder verbindliche Entscheidungen unter Zeitdruck zu treffen. Zwischen dem Anspruch auf einheitliche Handlungs- und rasche Entscheidungs-fähigkeit, wie sie bei der Lösung von Tarifkonflikten gefordert ist sowie auf Kompromissfähigkeit, die ohne Verhandlungsfreiheit nicht funktionieren kann und der Forderung nach umfassender Beteiligung und demokratischer Legitimierung mit daraus folgender Bereitschaft und Fähigkeit zur Verpflichtung auf die Ergebnisse, besteht deshalb ein Spannungs- und auch ein Konfliktverhältnis, weil, wie Weitbrecht (1969, S. 92) es formuliert hat, „beide erwünschten Ziele sich nur bei unterschiedlichem Grad der Beteiligung der Mitglieder verwirklichen lassen“. Dieser Konflikt ist nicht aufhebbar und bietet auch unter den Bedingungen einer wie auch immer veränderten Beteiligungskultur reichlich Stoff für Auseinandersetzungen nach dem Motto „Handlungsfähigkeit versus Demokratie“. Genau darum wird es im Folgenden gehen.

## **2. Mitgliederbeteiligung: eine Thema mit Tradition**

Die Beteiligung der Mitglieder an den Aktivitäten der Gewerkschaften und speziell in der Tarifpolitik ist ein Thema mit Tradition. Es zieht sich wie ein roter Faden durch die Gewerkschaftsgeschichte. Schon in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts konstatierte Robert Michels (1957, S. 75), dass "die Mehrzahl der Organisierten der Organisation (lediglich) Gleichgültigkeit entgegen" bringe, weshalb sie die Repräsentation ihrer Interessen an eine „kleine Zahl von Einzelindividuen (delegiere), die sie aufgrund von Vollmachten ständig vertritt und ihre Angelegenheiten besorgt". In den 1950er Jahren klangen die Befunde ganz ähnlich. Konstatiert wurde eine ausgeprägte "Dienstleistungsorientierung der Arbeitnehmer" bzw. eine "typische Konsumentenhaltung, bei der die Mitglieder in der Organisation ein zweckdienliches Instrument zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse sehen, ohne sich ansonsten gebunden zu fühlen oder sich weltanschaulich zu identifizieren" (Mayntz 1963, S. 103). Eine Notwendigkeit, die Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern oder die Organisationspraxis zu verändern wurde jedoch nicht gesehen. Die Gewerkschaften waren bei den Beschäftigten anerkannt und die Mitglieder zeigten ihre Loyalität, wenn die Gewerkschaftsführung sie rief.

So sah das auch noch Otto Brenner, 1. Vorsitzender der IG Metall in den Jahren 1954 bis 1972. Er formulierte gegen Ende seiner Amtszeit:

"Der elementare Tatbestand der Gewerkschafts- und Tarifpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte war, dass die große Masse der Arbeitnehmer passiv und mehr oder minder apathisch Gewerkschaftspolitik über sich ergehen ließ. So gut wie alle Tarifbewegungen der IG Metall in den vergangenen zwei Jahrzehnten sind von oben her angekurbelt, eingeleitet und durchgeführt worden. Nirgends war Druck von unten für die gewerkschaftliche Aktion ausschlaggebend." (zit. nach Schauer 1988)

Auch Brenner sah darin kein wirkliches Problem. „Es wäre falsch“, so fährt er nämlich fort, „von einer Nichtkampfberedtheit zu sprechen. Denn überall, wo die Gewerkschaften riefen, fanden sich die Arbeitnehmer diszipliniert ein.“

Die Probleme mit und die kritische Reflexion über ihr tarifpolitisches Aktivierungs- und Beteiligungsmodell begannen danach. Sie setzten in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren ein. Sie wurden erstmals im Metallstreik 1974 im Unterwesergebiet beschrieben (Zoll 1979) und zeigten sich noch deutlicher im Rahmen der Tarifbewegungen zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche 1984, in der ich das gewerkschaftliche Aktivierungs- und Mobilisierungskonzept und den Arbeitskampf hautnah untersuchte (Bahnmüller 1985). Ein zentrales Ergebnis: Das bisherige Austauschverhältnis zwischen gewerkschaftlichem Apparat und Mitgliedern, wonach letztere ihren Beitrag bezahlen, im „Normalfall“ die Lösung ihrer Konflikte an die Betriebsräte und die Gewerkschaft delegieren, im Konfliktfall der Gewerkschaftsführung jedoch folgen, wenn diese sie zur Urabstimmung und zum Streik ruft, zeigt erhebliche Risse. Die fraglose Loyalität und Folgebereitschaft funktioniert nicht mehr. Vielmehr musste die Bereitschaft, den von der Führung vorgegebenen Weg mitzugehen, mühsam, Person um Person, Kopf um Kopf hergestellt werden, was unter Aufbietung aller Kräfte schließlich auch gelang. Die Anstrengung war jedoch enorm. Und hätte man zu Beginn der Mobilisierungsphase im Herbst 1983 eine Mitgliederbefragung durchgeführt, wäre diese mit hoher Wahrscheinlichkeit zugunsten einer Vorruhestandsregelung aufgefallen und nicht für die 35-Stunden-Woche. Sofern dieser Sachverhalt ausgesprochen wurde, galt er als Beleg dafür, dass eine Diskussion mit den Mitgliedern erst dann geführt werden darf, wenn die gewerkschaftlichen Funktionäre „auf Linie“ sind.

Vier Jahre später, auf dem Zukunftskongress der IG Metall im Jahr 1988, waren dann neue Töne zu hören. Mitgliederbeteiligung bekam nun erstmals eine positive Konnotation. Ein wichtiger Bezugspunkt war die sog. „Wertewandeldiskussion“. Die „modernen Arbeitnehmer“, die Horst Kern und Michael Schumann in ihren industriesoziologischen Studien ausmachten, seien nämlich „Transparenzfanatiker“ und kritisierten den Geheimhaltungscharakter der betrieblichen Herrschaftsstrukturen ebenso heftig wie die vorherrschende gewerkschaftliche Diskurs- und Organisationspraxis. Ein gewerkschaftliches Mobilisierungskonzept, „das – geleitet durch den alten gewerkschaftlichen Interessenbegriff – darauf aus ist, die Verletzung der Arbeitnehmerinteressen zu enthüllen, die durch die Unterordnung unter das Kapital entstehen, und das Gewerkschaften [...] als Anwalt einer perspektivenreichen Antwort auf solche Interessenverletzungen anziehend zu machen versucht“, greife. Als glaubhafter Anwalt von Arbeitnehmerinteressen kämen in Zukunft nur Gewerkschaften in Betracht, "die selbst durch ihre Binnenstrukturen und Organisationspraktiken für Diskussionsoffenheit, Gedankenreichtum, Experimentierfreudigkeit stehen, die 'Diskurs-Organisationen' sind und keine Gebilde des 'demokratischen Zentralismus' " (Kern 1988, S. 172f).

Andere stimmten in diesen Chor mit ein. Gefordert wurden „Diskursgewerkschaften“, „Beteiligungsgewerkschaften“, die „Räume für Kommunikation und Verständigung“ bereitstellen, da heutzutage Solidarität nicht mehr „im Himmel prästabiliertes Einigkeit“ existiere, sondern „durch das „Fegefeuer konfliktorischer Kommunikation gehen“ müsse (Alt 1994, S. 292; Hoffmann et al. 1990; Morgenroth et al. 1994; Negt 1989; Kempe 1990; Zoll 1991, 1994).

Die Appelle fanden durchaus Gehör. Franz Steinkühler, damals 1. Vorsitzender der IG Metall, befand in seiner Abschlussrede auf dem Zukunftskongress der IG Metall im Jahr 1988, in seiner Gewerkschaft müsse fortan „jeder seine Ideen einbringen können, ohne

vorher Funktionär werden zu müssen" (Steinkühler 1989, S. 529). Und in den "Leitlinien der IG Metall zur gesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Reform", die im Nachgang zu dem Zukunftskongress verabschiedet wurden, hieß es unter der Überschrift „Die IG Metall muss dialogförmiger werden“:

"Wir wollen verstärkt Mitgliederbeteiligung und die Förderung des ehrenamtlichen Elements. Hier sind Dialogformen und Diskursforen notwendig. Auch die Einbeziehung von Nichtmitgliedern kann dabei sinnvoll sein" (IG Metall 1989, S. 560).

Und auf nämlichem Kongress konkretisierte Helmut Schauer (1988), was dies für die Tarifpolitik heißen sollte. Diese sei als "Kampf um die Herstellung betrieblicher Öffentlichkeit" zu organisieren, "bei dem den Arbeitnehmern zeitliche und praktische Möglichkeiten der Verständigung über ihre Interessen verschafft werden sollen". Deshalb müssten Tarifbewegungen "längerfristig unter Beteiligung der Arbeitnehmer bei der Bestimmung der jeweiligen Konzepte und Ziele vorbereitet" und "Instrumente eines plebiszitären Vorbereitungsstils" entwickelt werden (ebd., S. 183).

Und dennoch blieb die Diskussion zunächst weitgehend folgenlos. M.E. sind hierfür drei Gründe maßgeblich:

(1) Die deutsche Wiedervereinigung, die zu einem Institutionentransfer führte, der auch die Industriellen Beziehungen und mit ihnen die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen mitsamt den Prozessen der Willensbildung betraf. Der Institutionentransfer und die sich anschließende Wirtschaftskrise ließen wenig Raum für Experimente und zudem waren die Kräfte des gewerkschaftlichen Apparats durch andere Aufgaben, allen voran die Beschäftigungssicherung, absorbiert.

(2) Die damals noch vergleichsweise gute institutionelle Verankerung der deutschen Gewerkschaften, deren schwindende Organisationsmacht zunächst verdeckt blieb und sich nicht unmittelbar in einem Verlust tarifpolitischer Handlungsfähigkeit niederschlug, sondern sich „nur“ als langsames Abbröckeln der Tarifbindung bemerkbar machte.

(3) Die latente Angst nicht weniger einflussstarker haupt- und ehrenamtlicher Funktionäre, eine Ausweitung der Beteiligungsangebote könne zum Einfallstor eines den „einfachen“ Mitgliedern unterstellten arbeitspolitischen Konservatismus werden, durch den die Prioritäten der Gewerkschafts- und der Tarifpolitik verschoben und der Erhalt von Geschlossenheit und Kampfkraft gefährdet werden könnten. Das Spannungsverhältnis von Beteiligung bzw. Legitimität und Handlungseffizienz wurde als Widerspruch gesehen und der Einheitlichkeit bzw. Geschlossenheit Vorrang eingeräumt.

Die Wende kam mit dem 2004 abgeschlossenen „Pforzheimer Abkommen“, dem die in den Jahren zuvor auf breiter Front und oft ohne Einbeziehung der Gewerkschaften abgeschlossenen betrieblichen „Bündnisse für Arbeit“ vorangingen. Das Pforzheimer Abkommen führte zu einem kräftigen und bis heute nachwirkenden Realitätsschock des gewerkschaftlichen Apparats. Zugleich steht es für die Bereitschaft, Tarifabweichungen nicht mehr wie bis dato informell zu praktizieren und die Abkommen, da Ausdruck gewerkschaftlicher Schwäche, im unzugänglichen Giftschrank zu verwahren, sondern sich den Problemen offen zu stellen und angemessene Umgangsweise zu entwickeln, durch die auch in Zeiten eines concession bargaining organisationspolitische Stärke gewonnen werden kann. Und im Kontext von Pforzheim erfolgte auch eine Wende im Umgang

mit direkter Beteiligung. Direkte Beteiligung der Mitglieder und darüber hinaus der Belegschaft in und bei der Aushandlung tarifabweichender Regelungen gilt seither (zurecht) als unabdingbar, um den Output zu erhöhen (der oft auch in einer Minimierung der Rückschritte besteht) und die Legitimität gewerkschaftlichen Handelns zu sichern (Rehder 2006). Beteiligung wurde damit zu einer Strategieempfehlung auch der Gewerkschaftslinken und verlor die Aura der des ‚Reformismus‘ bzw. ‚Konservatismus‘ verdächtigten gewerkschaftlichen ‚Modernisten‘.

### **3. Postdemokratie auch in den Industriellen Beziehungen?**

Colin Crouch hat mit seinem 2008 erschienen Buch „Postdemokratie“ die Stichworte für eine bis heute anhaltende Debatte geliefert, die auch bei der Konzipierung des „Beteiligungskongresses“ der IG Metall Pate gestanden hat. Seine Gesellschaftsdiagnose lautet in Kurzform: In immer mehr Ländern dieser Welt finden halbwegs freie und faire Wahlen statt, die Institutionen der Willensbildung in westlichen Demokratien scheinen stabil, sie leiden jedoch unter Auszehrung und Funktionsverlust. Die Einflussnahmen auf die relevanten Entscheidungsprozesse vollziehen sich außerhalb dieser Institutionen, mit der Folge, dass „einfache“ Menschen auf der politischen Bühne kein Gehör mehr finden, vor allem jene nicht, die durch den entfesselten Kapitalismus an den Rand gedrängt worden sind. „Die reale Politik“, so Crouch (2008, S. 10), „wird hinter verschlossenen Türen gemacht, von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.“ Die Mehrheit der Bevölkerung spielt dabei „eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur noch auf Signale, die man ihnen gibt“ (ebd.).

Lässt sich die Diagnose, dass wir in Zeiten der Postdemokratie leben, auch auf die Institutionen der Industriellen Beziehungen und auf das Tarifsysteem beziehen? Existieren die Institutionen der Industriellen Beziehungen weiter fort, leiden jedoch an Auszehrung und Funktionsverlust, werden unterhöhlt und entmachtet? Finden die Interessen der am Arbeitsmarkt an den Rand gedrängten, der Prekären auch in den Gewerkschaften kaum Gehör? Gibt es ein Demokratiedefizit auch in den Gewerkschaften und in der Tarifpolitik?

Brinkmann und Nachtwey (2012), die sich neben einigen anderen mit dieser Frage beschäftigt haben, bejahen zumindest den ersten, die Entmachtung der Institutionen der Industriellen Beziehungen betreffenden Teil der Frage. Und sie haben an diesem Punkt m.E. durchaus Recht. Trotz formaler Stabilität, ja wachsender Betriebsamkeit des Tarifsystems, gibt es anhaltende Aushöhlungs- und Entmachtungsprozesse. Jahr um Jahr werden mehr Tarifverträge abgeschlossen (zum Jahresende 2013 gab es 69.766 gültige Tarifverträge, 5747 wurden neu abgeschlossen), ihre Wirkungsmacht wird jedoch stetig kleiner. Die Tarifmaschine läuft auf Hochtouren, aber Tarifverträge prägen die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten immer weniger. Die Zahlen sind bekannt: Etwa Knapp die Hälfte der Beschäftigten arbeiten in Betrieben ohne Tarifbindung, mehr als 80% der Betriebe meint ohne sie auszukommen. Und auch dort wo Tarifverträge gelten, haben sie ihre sichere Ankerfunktion eingebüßt. Sie sind zu (nach)verhandelbaren Größen geworden, die Tarifnormen können, wenn auch meist konditioniert, unterschritten werden. Demnach muss die Frage, ob die Institutionen der Industriellen, speziell das Tarifsysteem, von Funktionsverlust und Aushöhlung betroffen sind bejaht werden.

Und wie steht es um die Repräsentanz der Tarifakteure und mithin auch der Gewerkschaften? Vertreten sie noch, wie Crouch es nennt, „allgemeine und weit verbreitete gesellschaftliche Anliegen“, was für ihre demokratische Legitimation von zentraler Bedeutung ist? Kommen die Interessen aller Beschäftigtengruppen ausreichend zum Tragen? Für den Großteil des 20. Jahrhunderts bejaht Crouch dies, da die Gewerkschaften nicht nur Facharbeiterinteressen repräsentieren, sondern sich auch „für die Masse der unterprivilegierten einfachen Arbeiter geöffnet“ hätten. Nun bestehe allerdings die Gefahr „sich erneut lediglich um relativ privilegierte Gruppen mit sicheren Arbeitsverhältnissen in der Industrie und im öffentlichen Dienst [zu] kümmern, während sie diejenigen vernachlässigen, die in den neuen und besonders unsicheren Branchen arbeiten“ (ebd.). Und direkt an die deutschen Gewerkschaften gerichtet setzt er hinzu: „Die deutschen Gewerkschaften zum Beispiel vertreten weiterhin in sehr intelligenter Weise die Interessen des männlichen Normalarbeitnehmers im herstellenden Gewerbe, aber gerade weil sie dies so gut machen, zögerten sie lange, sich für die spezifischen Interessen der Arbeiterinnen, der Arbeitskräfte mit atypischen Verträgen oder der Angestellten in den neueren Dienstleistungsbranchen einzusetzen“ (ebd.).

Trifft diese Kritik zu? Klaus Dörre würde dies bestätigen, da die deutschen Gewerkschaften auf dem Weg von „intermediären“ zu „fraktalen Organisationen“, „zu bloßen Vertretungen von Pressuregroups, von Stammbeschäftigten spezifischer Branchen etwa der Automobil-, Chemie- und Pharmaindustrie“, also von „minoritären Lohnabhängigengruppen“ sind (Dörre 2011, S. 288). Meine Diagnose ist eine etwas andere. Ich würde sagen: Ja, die Gefahr sich auf die Interessen von Stammbeschäftigten zu fokussieren besteht, entsprechende Tendenzen gibt es. Die Gewerkschaften haben ein ungelöstes Repräsentationsproblem von dem sie seit langem wissen: die Mitgliederstruktur entspricht nicht der Struktur der abhängig Beschäftigten. Und dennoch: Ihre Tarifpolitik, nicht zuletzt die der IG Metall, hat sich gerade in den letzten Jahren den Problemlagen prekär Beschäftigter angenommen und mit ihnen, vor allem aber für sie, d.h. in stellvertretendem Handeln, deutliche Verbesserungen durchgesetzt, was zeigt, dass Repräsentationsdefizite nicht zwangsläufig zu einer Tarifpolitik führen müssen, die Interessen der schwach oder nicht repräsentierten Belegschaftsteile ausklammert. Diese Aufgabe ist nicht zu Ende gebracht, der eingeschlagene Weg und die bereits erzielten Erfolge zeigen jedoch, dass Repräsentationsdefizite nicht automatisch zu einer Tarifpolitik führen müssen, bei der die Interessen der schwach oder nicht repräsentierten Belegschaftsteile „durch den Rost“ fallen, es nach wie vor eine die eigenen unmittelbaren Interessen überschreitende und handlungsleitende Vorstellung von Arbeitnehmersolidarität gibt und die viel gescholtenen, mit hoher Primärmacht ausgestatteten Stammbeschäftigten vor allem der Industriebranchen zu solidarischem Handeln bereit und in der Lage sind. Diese Arbeitnehmersolidarität darf nicht über-, aber auch nicht unterfordert werden, sie sollte gepflegt, entwickelt und nicht kleingeredet werden.

Gleichwohl gilt auch: Die Repräsentationsprobleme sind weiter ungelöst. Sie werden sich auch trotz aller weiterhin notwendigen Anstrengungen in absehbarer Zeit nicht lösen lassen. Es wird auch künftig eine Diskrepanz zwischen Mitglieder- und Belegschaftsstruktur geben und mithin die Gefahr, dass bestimmte Interessen von Beschäftigten „durch den Rost fallen“, also nicht zur Sprache kommen und tarifpolitisch nicht bearbeitet werden. Umso wichtiger sind Formen und Verfahren der Beteiligung, die sicherstellen, dass sich die gewerkschaftliche Tarifpolitik im Spektrum ihrer Themen nicht

auf jene verengt, die in einem eng verstandenen Interesse ihrer Mitglieder, speziell relativ gut gesicherter und bezahlter Stammbeschaften liegen. Beschäftigten- und Mitgliederbefragungen, wie sie in den letzten Jahren durchgeführt werden, sind hierzu ein probates Mittel. Sind sie gut gemacht, breit angelegt und werden die Ergebnisse für die tarifpolitische Strategiebildung auch tatsächlich genutzt, sind sie m.E. ein ausgesprochen nützliches und wichtiges Instrument einer beteiligungsorientierten Tarifpolitik.

Und wie steht es schließlich um die innergewerkschaftliche Demokratie? Gibt es ein Demokratiedefizit innerhalb der Gewerkschaften? Haben Mitglieder zu geringe Chancen ihre Meinung und ihre Interessen einzubringen? Nimmt man die Satzung der IG Metall zur Hand und sucht dort nach Mitglieder-rechten und überhaupt nach der Rolle, die Mitgliedern in der Willensbildung zuge-dacht ist, wird man feststellen, dass hier keine Mitgliederrechte beschrieben sind. Beschrieben sind Pflichten, nämlich Beitragspflichten, und Gründe für einen Ausschluss. Ansonsten tauchen die Mitglieder in der Satzung nicht auf, sondern lediglich deren Vertretungsorgane: die Delegiertenversammlungen, die Ortsvorstände, die Bezirkskonferenzen, der Vorstand etc. Man erfährt etwas über die Wählbarkeit von Delegierten, nicht aber über das Wahlverfahren. Letzteres ist nicht in der Satzung, sondern in den Ortsstatuten geregelt, zu denen der Vorstand Richtlinien erlassen hat. Demnach sollen die Delegierten auf Mitgliederversammlungen gewählt werden, müssen es aber nicht. In begründeten Ausnahmen kann davon abgewichen werden. Wie oft Mitgliederversammlungen stattfinden sollen, ist nicht geregelt und auch nicht, welche Rechte Mitglieder neben der Wahl von Delegierten noch haben, etwa Informationsrechte oder Initiativrechte. Direkte Beteiligung der Mitglieder an der Willensbildung ist organisationsstrukturell also kaum vorgesehen.

Und wie ist es um die Beteiligungsmöglichkeiten in der Tarifpolitik bestellt? Haben die „einfachen“ Mitglieder hier ausreichend Chancen, ihre Meinungen und Sichtweisen einzubringen? Werden sie an der Forderungsentwicklung beteiligt? Werden sie in den Ablauf einer Tarifbewegung aktiv einbezogen und bestehen Chancen der Intervention? Haben sie Möglichkeiten, ihre Zustimmung oder Ablehnung des Ergebnisses kund zu tun?

Joachim Bergmann hat Ende der 1970er Jahre den Willensbildungsprozess in den Gewerkschaften, auch in der IG Metall, untersucht und seine Antwort fiel nicht eben schmeichelhaft aus:

"Alle vorliegenden Untersuchungen über die Organisationsstrukturen und die Organisationswirklichkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik stimmen indessen darin überein, dass für die Mitglieder tatsächlich nur geringe Chancen bestehen, den Willensbildungsprozess zu beeinflussen und den Gewerkschaftsapparat zu kontrollieren" (Bergmann 1979, S. 211).

Trifft diese Diagnose auch heute noch zu? Ich würde sagen: mit Abstrichen ja. Es gibt zwar eine deutlich höhere Bereitschaft, die arbeitspolitischen Interessen der „einfachen“ Mitglieder und auch der Nichtorganisierten in Erfahrung zu bringen und für die Tarifpolitik aufzubereiten (Stichwort „Beschäftigtenbefragung“) und selten noch wurde so viel darüber nachgedacht, wie man sie aktivieren und beteiligen kann (der Kongress selbst ist ein Beleg dafür). Und dennoch gilt weiterhin: Der Prozess der tarifpolitischen Willensbildung ist – zumindest bei flächentariflichen Tarifbewegungen – fest in der Hand der haupt- und ehrenamtlichen Funktionäre und der Delegierten, nicht die Mitglieder. Die

Willensbildung beginnt (idealtypisch) mit Diskussionen und einem Votum von Vertrauensleuten, geht über die Ortsverwaltungen und Delegiertenversammlungen, hat ihren regionalen Fokus in den Tarifkommissionen und endet mit dem Beschluss des Vorstandes. Aber ist das ein Fehler? Müssen Flächentarifbewegungen nicht notwendigerweise von jenen gesteuert und verantwortet werden, die qua Funktion und Amt verpflichtet sind, eine überbetriebliche Perspektive einzunehmen? Macht das nicht gerade Gewerkschaften aus, dass Sie das Ganze im Auge haben und eben nicht die Interessen Einzelner, auch nicht einzelner Beschäftigtengruppen, Betriebe und Regionen?

Zutreffend ist andererseits auch, dass die „einfachen“ Mitglieder Tarifbewegungen vor allem über die Medien wahrnehmen, vielleicht noch über Flugblätter und Betriebsversammlungen, seltener noch über Warnstreiks und kaum noch durch Urabstimmungen und Streiks. Zugeschrieben ist ihnen eine mehr oder weniger aktive Rolle auch nur bei den zuletzt genannten drei Anlässen: Warnstreiks, Urabstimmungen und Streiks.

Warnstreiks finden in (fast) jeder Tarifrunde statt, aber beileibe nicht in allen Betrieben. Gleichwohl ist die Warnstreikbeteiligung, wenn man den Zahlen glauben darf, einigermaßen stabil, wobei die Zahl der an Warnstreiks teilnehmenden Mitglieder sich aufgrund von Mehrfachbeteiligung nur schwer bestimmen lässt. Grob geschätzt dürften es zwischen 10 und 20 Prozent der Mitglieder sein, die sich in dieser Weise an Tarifbewegungen beteiligen. Vielleicht ist das aber auch schon zu hoch gegriffen. Sie zur Teilnahme zu motivieren, wird jedenfalls, so höre ich, zunehmend schwieriger, was Diskussionen über bezahlte Warnstreiks, wie sie Ver.di seit einigen Jahren eingeführt hat, auch in der IG Metall beflügelt. Ob dies eine Lösung ist, die Warnstreikbeteiligung zu erhöhen und die Mitgliederbindung zu befördern, scheint mir fraglich; die Diskussion um die Dramaturgie von Tarifbewegungen etwa durch eine Fortentwicklung von Warnstreiks zu ggf. bezahlten Tagesstreiks befördert sie allemal.

Urabstimmungen für einen Flächentarifvertrag, die zweite Möglichkeit für Mitglieder „aktiv“ zu werden, gab es in der M+E-Industrie bekanntermaßen letztmals vor zwölf Jahren. Für einen Flächentarifvertrag gestreikt wurde seither auch nicht mehr. Die Wahrscheinlichkeit, dass Urabstimmungen und Flächenstreiks stattfinden, nimmt zudem aufgrund der engen Verflechtung der Unternehmen und der enormen ökonomischen Wirkungen von Flächenstreiks und damit einhergehender finanzieller Risiken für die Gewerkschaften eher ab als zu. Streikerfahrungen haben mittlerweile nur noch wenige und sie werden, wenn sich an den rechtlichen Rahmenbedingungen oder an der Streiktaktik nichts ändert, eher noch seltener möglich sein.

Mit den Möglichkeiten für Mitglieder, sich in einer Tarifbewegung aktiv einzubringen, ist es also nicht so weit her, zumal sie auch nach einer erfolgten Tarifeinigung, jedenfalls einer, die auf dem Verhandlungsweg zustande gekommen ist, auch nicht nach ihrer Meinung gefragt werden. Eine Mitgliederbefragung nach Tarifabschlüssen, wie sie von Ver.di seit einigen Jahren praktiziert werden, ist in der IG Metall nicht vorgesehen. Die Akzeptanz von und die Kritik an Tarifabschlüssen kann sich bisher nur in Ein- bzw. Austritten niederschlagen. Es gibt nur eine Exit und keine Voice-Option. Die Mitglieder können austreten, wenn ihnen der Abschluss nicht gefällt oder eintreten, wenn sie ihn gut finden, regelmäßig befragt werden sie nicht. Ist das ausreichend? Geht das nicht anders? Sind die Risiken zu groß? Ver.di sagt nein, die Risiken sind überschaubar, die



Vorteile überwiegen, in der IG Metall wird diese Diskussion bisher nicht geführt. Bedauerlicherweise, wie ich finde.

#### **4. Die aktuelle Diskussion: Mehr Beteiligung ja, aber wie?**

Tarifpolitik bewegt sich, wie eingangs gesagt, im Spannungsfeld von Effektivität und Legitimität. Sie legitimiert sich über ihren Output ebenso wie über die Verfahren der Willensbildung. In diesem Spannungsverhältnis bewegt sich auch die aktuelle Diskussion innerhalb der IG Metall, wobei die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer Ausweitung der Beteiligungschancen nicht nur in der Betriebspolitik oder bei Tarifabweichungen, sondern auch bei Flächentarifbewegungen mehrheitlich kaum mehr in Abrede gestellt werden. Einige Gründe hierfür will ich nur in Stichworten benennen:

- Veränderte Einstellungen und Erwartungen der Mitglieder, stärkerer Wunsch nach demokratischer Teilhabe und Mitsprache.
- Festigung des Repräsentationsanspruchs der Gewerkschaften, die Interessen aller Beschäftigten zu vertreten.
- Bessere Legitimation gewerkschaftlichen Handelns beim Vorwärts-, aber ggf. auch beim Rückwärtsgehen.
- Erhoffter Zugewinn an Akzeptanz und Durchsetzungsstärke.
- Bessere betriebliche Umsetzung von Tarifverträgen.

Es geht, so jedenfalls mein Eindruck, nicht mehr um das ob, sondern um das wie und das wann, um die Anlässe und die Zielsetzungen, um das Ausmaß und den institutionellen Rahmen der Beteiligung. In welchen Phasen einer Tarifbewegung ist welche Stufe der Beteiligung machbar und sinnvoll? Geht es um mehr Beteiligung bei der Identifikation der Themen, die tarifpolitisch bearbeitet werden sollen, um mehr Beteiligung bei der Entwicklung von Lösungswegen und Forderungen, um Beteiligung bei deren Durchsetzung der Forderungen, also der Aktivierungs- und Mobilisierungsphase, bei Warnstreiks bzw. Arbeitskämpfen, in der Verhandlungs- und Kompromissbildungsphase, bei der Klärung der Akzeptanz bzw. der Akzeptanzsicherung, bei der betrieblichen Umsetzung von Tarifverträgen oder bei deren Evaluation? Sind betriebliche Beschäftigten- oder Mitgliederversammlungen der richtige Rahmen, sind es Abteilungsver-sammlungen, Arbeitskreise oder Projektgruppen (und damit eher temporäre Formen)? Wie weit soll und kann die Beteiligung im konkreten Fall gehen? Sollen Meinungen und Kommentierungen zu bereits getroffenen Entscheidungen eingeholt werden oder sollen die Mitglieder am Zustandekommen der Entscheidungen beteiligt werden, sollen Informations-, Mitwirkungs- oder gar Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden? Wer soll stärker beteiligt werden, „einfache“ Mitglieder, Beschäftigte, Ehrenamtliche jenseits des Delegiertensystems, die Tarifkommission, die Hauptamtlichen? In jedem Fall stellt sich die Frage, welche Beteiligungsrechte sie haben, wie die Beteiligung legitimiert und begründet ist, wo die Grenzen der Beteiligung liegen, ob Transparenz hinsichtlich der Stufe der Beteiligung gegeben ist, ob diese Stufe in Einklang mit den Handlungsmöglichkeiten steht, welche den Beteiligten zur Verfügung steht und nicht zuletzt wie direkte Beteiligung mit den indirekten oder repräsentativen Beteiligungsformen verknüpft ist.

Der zuletzt genannte Punkt erscheint mir besonders wichtig. Es kann nämlich nicht, wie die Rede „Von der Funktionärs- zur Mitgliedergewerkschaft“ oder die leichtfertige Abwertung von „Stellvertreterpolitik“ nahe legen, darum gehen, direkte Beteiligung gegen

repräsentative in Stellung zu bringen oder gar auszuspielen. Ehren- und hauptamtliche Funktionäre sind das tragende Element der Gewerkschaften, ihr Engagement ist der Kitt, der sie maßgeblich trägt und zusammenhält. Sie repräsentieren das dauerhafte Element, ohne das Gewerkschaften nicht existieren können. Und nicht zuletzt sind ehrenamtliche Funktionäre, wenn es mit rechten Dingen zugeht, gewählt und nicht bestimmt. Um was es geht bzw. gehen sollte ist eine Anreicherung der repräsentativen durch Elemente und Formen plebiszitärer Beteiligung. Direkte und repräsentative Beteiligung stehen in einem Ergänzungs-, aber auch in einem Spannungsverhältnis. Wer dies übersieht, handelt sich leicht Probleme ein, die noch größer sind als die, die gelöst werden sollten. Formen direkter Beteiligung in Großorganisationen wie sie Tarifverbände darstellen sind i.d.R. temporärer Natur, also zeitlich befristet und thematisch begrenzt. Sie gewinnen ihre Legitimation durch den Anspruch und das Recht auf Selbstvertretung der eigenen Interessen und durch Aktivität. Aktivisten mit und ohne gewerkschaftlichen Mitgliedsausweis aber ohne erteiltes Mandat handeln in eigenem Auftrag und das heißt eben auch mit begrenzter demokratischer Legitimation. Nicht zuletzt deshalb sind die Grenzen der direkten Beteiligung im Auge zu behalten, da ansonsten auch eine Entwertung des gewerkschaftlichen Delegiertensystems (und damit des Ehrenamts) mitsamt seiner Beschlüsse erfolgen könnte.

Die Beteiligung der Mitglieder in der tarifpolitischen Willensbildung hat Grenzen und sie ist an einige Voraussetzungen gebunden. Eine erste Voraussetzung ist, dass sie wirklich gewollt und diese Einladung auch glaubhaft kommuniziert wird. Es muss zweitens ein entsprechendes Partizipationsklima vorherrschen, also „eine innerorganisatorische Grundstimmung, die vor dem Mitmachen nicht abschreckt, sondern ausdrücklich dazu ermutigt“ (Prott 2013, S. 245). Die Beschäftigten und die bisher nicht aktiven Mitglieder müssen sich drittens beteiligen dürfen, d.h. sie müssen (angemessene) Beteiligungsrechte haben. Diese Rechte müssen mit jenen der repräsentativen Organe abgestimmt und in Einklang gebracht werden, was nicht so einfach ist wie es klingt. Viertens müssen konkrete Möglichkeiten der Beteiligung aufgezeigt, Themen und Anlässe genannt sowie Räume der Diskussion und Verständigung geschaffen werden. Beteiligung braucht fünfens auch Zeit. Die zeitliche Frage muss dabei mit der Logik und Dramaturgie von Tarifbewegungen in Einklang gebracht werden. Und schließlich muss sechstens das Beteiligungsangebot in einem angemessenen Verhältnis zu den Qualifikationen bzw. Kompetenzen stehen, über welche die angesprochene Zielgruppe der Beteiligung verfügt.

## **5. Der Versuch einer beteiligungsorientierten Forderungsentwicklung: Ein Beispiel aus der Entstehungsgeschichte von ERA in Baden-Württemberg**

Welche Bedeutung diese Faktoren haben, möchte ich an einem Beispiel illustrieren. Es ist schon zwanzig Jahre alt und dennoch lehrreich. Es handelt von ERA, genauer gesagt von dessen Entwicklungsphase. Der Zeitraum: 1992 bis 1995, also jene Phase, in der zuvor in der IG Metall wie in anderen Gewerkschaften erstmals intensiv über eine „Beteiligungslücke“ und eine neue Diskurskultur debattiert wurde. Meine Rolle: Tarifpolitischer Begleitforscher im Entstehungsprozess von ERA.

Mit dem Start der ERA-Verhandlungen 1992 in Baden-Württemberg sollte die damals geführte Beteiligungsdebatte praktisch werden. Gesucht waren neue Arbeitsformen, die

geeignet erschienen, ein so komplexes Problem wie die Reform der Entgelttarifverträge, in breiter, verbindlicher und zugleich effizienter Weise zu bearbeiten. Die IG Metall in Baden-Württemberg entschied sich dafür, die Entwicklung von ERA mit einem beteiligungsorientierten Projektmanagement anzugehen. Die wesentlichen Elemente waren:

### *Projektorganisation*

Der gesamte Entwicklungsprozess von ERA wurde als Projekt verstanden und sollte entsprechend gemanagt werden. Der Projektzeitraum wurde auf drei Jahre taxiert. Die Projektorganisation wurde folgendermaßen angelegt: In allen Verwaltungsstellen sollten Projektgruppen gebildet werden, an denen unabhängig von ihrer gewerkschaftlichen Funktion alle Interessierten teilnehmen konnten. Aufgabe der lokalen, thematisch in vier Themenebereiche aufgefächerten Gruppen war es, einen breiten Diskussionsprozess in Gang zu setzen und dabei Lösungsvorschläge auch unkonventioneller Art zu erarbeiten bzw. anderswo erarbeitete Zwischenstände zu kommentieren.

Auf bezirklicher Ebene wurden analog der örtlichen Struktur ebenfalls vier Projektgruppen eingerichtet, in welche die örtlichen Gruppen jeweils eine(n) Vertreter(in) delegieren konnten. Die gesamte Steuerung und Koordinierung des Diskussionsprozesses oblag einer Steuerungsgruppe, die sich aus Mitgliedern der Bezirksleitung, haupt- und ehrenamtlichen Funktionären, sowie externen Fachleuten zusammensetzte. Sie hat die Aufgabe, den Diskussionsprozess zu forcieren, die Diskussionsergebnisse der themenorientierten Projektuntergruppen zu bündeln, zu verdichten und entscheidungsreife Vorschläge für das sog. Projektplenum zu machen. Zudem hatte sie die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der vorgegebenen bzw. der sich aus der Dramaturgie der Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite ergebenden Termine.

Der zentrale Ort der politischen Kontrolle und Entscheidung sollte das „Projektplenum“ sein. Es setzte sich aus den Mitgliedern der Großen Tarifkommission sowie Aktivisten der örtlichen bzw. bezirklichen Projektgruppen zusammen. Auf dem Plenum sollten die (Zwischen-)Ergebnisse der örtlichen und bezirklichen Projektgruppen bzw. die von der Steuerungsgruppe vorgenommen Zusammenfassungen in ca. vierteljährlichem Abstand vorgestellt, diskutiert und Empfehlungen gegeben werden. Hier sollten auch die Entscheidungen über den weiteren Fortgang der Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite fallen.

### *Beteiligungsorientierung*

Aus der Beschreibung der Projektstrukturen wurde bereits deutlich, dass sowohl auf bezirklicher wie auf örtlicher Ebene der Beteiligungsprozess offen angelegt war. Alle die motiviert waren, einen Beitrag zu leisten, seien es Funktionäre, Mitglieder ohne Funktion oder auch Beschäftigte, die bisher noch nicht Mitglieder der IG Metall, waren eingeladen mitzuarbeiten. Die Projektgruppen, so formulierte es Gerhard Zambelli, der Nachfolger von Walter Riester, der das Projekt angestoßen hatte, sollten „für alle offen sein, die motiviert sind, an der Entwicklung des neuen Tarifvertrages mitzuarbeiten“.

### *Veränderte Diskurskultur*

Für den beteiligungsorientierten Ansatz ist nicht minder wichtig, dass der innergewerkschaftliche Diskussions- und Willensbildungsprozess ohne Vorgaben und ohne einen schon als Konzept bzw. Entwurf vorliegenden Vorschlag geführt werden sollte. Bewusst

sollte damit Abschied von der bis dato noch vorherrschenden "Vorgabenmentalität" genommen werden. Die Arbeitsgrundlagen der Projektgruppen bestanden aus einem Katalog von Fragen und nicht, wie bisher, aus (vorläufigen) Antworten.

### *Prozessorientierung*

Mit Prozessorientierung war zweierlei gemeint: Erstens sollte die Tarifbewegung als kollektiver Lernprozess begriffen werden, in dem notwendigerweise auch Fehler gemacht werden und Widersprüche auftreten. Von Beginn an wurde deshalb darauf geachtet, Orte und Zeitpunkte der Reflexion und Diskussion festzulegen, auf denen Zwischenbilanz gezogen, Strategien und Arbeitsstrukturen korrigiert, aber auch Zielsetzungen verändert werden können. Der wichtigste Ort der Reflexion und Diskussion sollte das Projektplenum, also die erweiterte Tarifkommission, sein, die vierteljährlich tagen sollte. Eine Überprüfung der Projektstrategie sollte ein bis zwei Mal jährlich erfolgen.

Die zweite Komponente der Prozessorientierung betraf die Anlage des Gesprächs- und Verhandlungsprozesses auf der Arbeitgeberseite. Im Gegensatz zum bisherigen Vorgehen wurden die Gespräche nicht mit einem schon feststehenden Forderungskatalog begonnen, sondern Forderungsentwicklung und Verhandlungsprozess sollten parallelisiert, der Herstellungs- und Durchsetzungsprozess synchronisiert werden.

Zusammenfassend betrachtet ging es also erstens darum, die gewerkschaftlichen Arbeitsformen und Arbeitsstrukturen mit Hilfe dem Management entlehnter Methoden (Projektmanagement, simultaneous engineering) zu modernisieren und zu effektivieren. Zweitens sollte durch eine offensive Partizipationsorientierung die als problematisch angesehene „Beteiligungslücke“ in der Tarifpolitik verkleinert und damit die Legitimität des gewerkschaftlichen Handelns erhöht werden.

Die Erfahrungen, die dabei gemacht wurden, will ich in vier Punkten zusammenfassen:

*(1) Grenzen der Beteiligung: Kaum mehr Beteiligung von Mitgliedern, jedoch deutlich erweiterte und veränderte Funktionärsbeteiligung*

Es gelang nur in wenigen Fällen, Mitglieder ohne Funktion oder gar bisher Unorganisierte anzusprechen. Es waren im Wesentlichen ehrenamtliche Funktionäre, die sich in den örtlichen und bezirklichen Projektgruppen engagierten. Im Vergleich zur traditionellen Vorgehensweise wurde der Kreis von ca. 40 auf etwa 400 verzehnfacht. Zudem gab es eine andere Zusammensetzung der Aktiven. In den örtlichen Projektgruppen waren vielfach jene betrieblichen Funktionäre engagiert, die sich in den Betriebsratsgremien um die Eingruppierungs-, Entlohnungs- und Arbeitsgestaltungsfragen kümmerten, nicht aber zum Kreis der letztlich politikbestimmenden Funktionäre gehörten. Sie hatten in den Projektgruppen nun ein Forum.

Die doch recht ansprechende Zahl von aktiv Beteiligten konnte nicht gehalten werden. Je länger das Projekt lief, desto mehr bröckelte die Zahl der Aktiven ab. Der Aderlass ging schnell vonstatten. Nach zwei Jahren waren mehr als drei Viertel der ehemals Aktiven abgesprungen bzw. hatten ihre Mitarbeit eingestellt. Es gelang auch nicht mehr, sie im weiteren Fortgang zu reaktivieren. Übrig blieb ein Kreis von etwa 80 Personen, mehr als bisher, aber erheblich weniger als erhofft. Aus der erweiterten Funktionärsdiskussion war eine etwas erweiterte Spezialistendiskussion geworden.

## *(2) Spannungen zwischen beteiligungsorientierten Projektstrukturen und bestehenden Entscheidungsgremien: Entkoppelungseffekte und Parallelstrukturen*

Ein weiteres Problem ergab sich aus dem Spannungsverhältnis von direkter Beteiligung via Projektmitarbeit und repräsentativer via Delegiertensystem, genauer gesagt zwischen Projektgruppen und Tarifkommission. Zwar wurde bei der Entwicklung des Projektes bereits darauf geachtet, die Rechte der satzungsmäßigen Gremien und Entscheidungsträger nicht auszuhebeln. Deshalb sollte das eigentliche Entscheidungsgremium, die Tarifkommission, zum Projektplenum erklärt werden. Dennoch gab es im Fortgang des Projektes wachsenden Unmut bei Tarifkommissionsmitgliedern. Sie fühlten sich schlecht informiert, an den Rand gedrängt oder gar ausgebootet. Mitglieder der Tarifkommission, die in den Projektgruppen nicht mitarbeiteten oder zumindest engen Kontakt hielten, konnten der Entwicklung des Projektes nur schwer folgen. Sie waren überfordert und zu qualifizierten Entscheidungen nicht in der Lage, weshalb Beschlüsse auch – nicht zuletzt auf Betreiben der Bezirksleitung, die das Dilemma sah – unterblieben. Die Tarifkommission konnte somit ihre Kontrollfunktion nicht ausüben, geschweige denn die ihr formal zugedachte Steuerungsfunktion einnehmen.

Unmut gab es auch bei Mitgliedern der Personengruppen, namentlich dem Angestelltenausschuss und den Frauen. Ihre institutionelle Macht, die sie qua Amt hatten, war plötzlich nicht mehr anerkannt. Wer von ihnen Einfluss ausüben wollte, musste in den Projektgruppen mitarbeiten und von den örtlichen Gruppen delegiert werden. Einen Sitz qua Amt in der bezirklichen Steuerungsgruppe gab es nicht. Auch das führte zu Ärger.

## *(3) Hoher Zeitbedarf und dissynchrone Zeitstruktur von Forderungsentwicklung und Verhandlung*

Eine dritte Erfahrung betraf den Faktor Zeit und dies in doppeltem Sinne. Zum einen war der Zeit- und Arbeitsaufwand höher als bei traditionellen Verfahren. Haupt- und Ehrenamtliche, die den Beteiligungsprozess organisieren und steuern sollten, klagten über den enormen Aufwand – und den überschaubaren Ertrag. Fortschritte in der Problembearbeitung und bei der Entwicklung von Lösungsvorschlägen, stellten sich nur langsam ein, für manche zu langsam. Es gab langwierige Diskussionen, Doppelungen in der Problembearbeitung, Unklarheiten hinsichtlich der Aufgabenstellung und Zielsetzungen der Projektgruppen. Hier taucht es also wieder auf, das Spannungsverhältnis von Effizienz und Beteiligung bzw. Legitimität.

Eine zusätzliche Komplikation ergab sich durch die Synchronisierung von gewerkschaftsinterner Forderungsentwicklung und Gesprächs- bzw. Verhandlungsprozessen mit dem Arbeitgeberverband. Zu verkraften waren eben nicht nur Stagnationen und Irrwege im gewerkschaftsinternen Diskussionsprozess, sondern auch zeitliche Rahmenseetzungen, Rückschläge, Positionsveränderungen und vor allem Verzögerungen, die durch den Verhandlungsprozess mit den Arbeitgebern ausgelöst wurden. Die gewerkschaftlichen Projektgruppen bekamen dadurch ein zeitliches Korsett, was den Fortgang der Diskussionen einerseits forcierte, andererseits aber auch limitierte und erlahmen lies. Andererseits hatten die Projektgruppen „zu liefern“ und zwar zu gesetzten Terminen. War dies nicht möglich, eine gewerkschaftliche Positionierung aber unumgänglich, sprang die Bezirksleitung bzw. ein von ihr aktivierter Expertenkreis in die Presche. Faktisch bedeutete dies: Es erfolgte eine Re-Zentralisierung, die Projektgruppen wurden

sukzessive wieder „entmachtet“. Dem innovativen Start folgte eine recht konventionelle Landung. Die Bezirksleitung, assistiert von einem kleinen Kreis von Experten bzw. einflussstarken Funktionären, übernahm das Regime.

### *Qualifikationsanforderungen*

Ein letzter Punkt betrifft die qualifikatorischen Voraussetzungen, die für eine aktive und konstruktive Mitarbeit nötig waren. Qualifikatorische Anforderungen, die sich limitierend auf die Beteiligung auswirkten, gab es in zwei Richtungen: die fachliche und die methodische. In fachlicher Hinsicht zeigte sich nämlich relativ bald, dass das Thema Entgelt- und Leistungs politik so kompliziert war, dass es ohne einschlägige Vorkenntnisse nur begrenzt diskutierbar und in tarifpolitische Forderungen übersetzbar ist. Das programmatische Motto, wonach diese Thematik zu wichtig sei, um sie Spezialisten zu überlassen, wirkte zwar als Ermunterung für die "Laien", die fachlichen Herausforderungen, die sich bei der Auseinandersetzung mit dem Thema stellten, waren aber nicht einfach "voluntaristisch" zu überspringen. Solides Fachwissen war erforderlich und das begrenzte die Mitarbeit.

Kompetenzen waren auch in methodischer und sozialer Hinsicht gefordert – und auch sie wurden unterschätzt. Eine breitere Schulung oder Aufklärung in der Methode des Projektmanagement gab es nicht und eine kompetente und zielorientierte Moderation der Projektgruppen war vielfach auch nicht gegeben. Die Folgen: schlechte Diskussionskultur, wenig zielorientierte Diskussionen, Wiederholungen und Zeitverzug.

Im Ergebnis lässt sich festhalten: Das beteiligungsorientierte Projektmanagement bei der Entwicklung von ERA in Baden-Württemberg war ein erster, systematischer Versuch, motivierte Beschäftigte, Mitglieder sowie bisher nicht in herausgehobenen Funktionen tätige Ehrenamtliche in die Forderungsentwicklung einzubeziehen und das bei einem so komplizierten Themengebiet wie einer Entgeltreform. Das Experiment war insofern nicht erfolgreich als das beteiligungsorientierte Vorgehen Stück für Stück zurückgenommen und der Erarbeitungsprozess von ERA in eine „klassische“ Arbeitsweise überführt wurde: Zentrale, arbeitsteilig arbeitende Spezialistengruppen erstellten – inhaltlich und zeitlich gesteuert von der Bezirksleitung – Beratungs- und Beschlussvorlagen für die Tarif- und die Verhandlungskommission.

In Schiefelage geriet das Projekt vor allem aus vier Gründen: Erstens war das beteiligungsorientierte Vorgehen von Beginn an umstritten. Bei nicht wenigen Haupt-, teilweise auch Ehrenamtlichen stieß es auf (verständlichen) Widerstand, da eine der durchaus intendierten Zielsetzungen war, die „Lehmschicht“ des Apparates mit seinen ideologischen Verhärtungen zu umgehen und quasi einen beteiligungsorientierten Bypass zu legen, um realitätstauglichere und praxisnähere Lösungen zu finden. Der Versuch misslang. Er misslang vor allem deshalb, weil keine Transparenz über die Stufe der Beteiligung hergestellt wurde und damit offen blieb, welchen Status die Entscheidungen der Projektgruppen bzw. der Steuerungsgruppe im Verhältnis zu den bestehenden Entscheidungsgremien haben sollten. Zweitens war das Projekt durch die Parallelisierung von Forderungsentwicklung und Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite überkomplex und führte auch dazu, dass phasenweise nicht mehr eindeutig zu unterscheiden war, welche Positionsveränderungen durch den gewerkschaftsinternen Diskussionsprozess und welche durch den Fortgang der Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite zustande

kamen. Drittens wurde die Beteiligungsmotivation überschätzt bzw. überstrapaziert. „Einfache“ Mitglieder zeigten kaum Interesse an einer aktiven Mitarbeit an dieser komplexen Aufgabe und auch bei Ehrenamtlichen, die das Geschäft nicht semi-professionell betrieben, war über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg das geforderte Beteiligungsinteresse nicht stabil zu halten. Viertens stand der intendierte Grad bzw. die intendierte Intensität der Beteiligung in keinem angemessenen Verhältnis zu den zeitlichen und qualifikatorischen Ressourcen, über die die Beteiligten verfügten.

## **6. Fazit und einige Thesen bzw. Empfehlungen**

Das Projekt war ein erster Versuch, die Entwicklung eines Flächentarifvertrags, dazu noch eines ausgesprochen komplexen, beteiligungsorientiert anzugehen. Die Erfahrungen mögen nicht unproblematisch gewesen sein, aus ihnen kann man jedoch einiges auch für die heutige Diskussion Relevantes lernen. Ich würde folgende allgemeine Schlussfolgerungen ziehen:

(1) Ein beteiligungsorientiertes Vorgehen oder beteiligungsorientierte Projekte in der Tarifpolitik dürfen vom gewerkschaftlichen Apparat, und dazu zähle ich maßgeblich die Hauptamtlichen, nicht bloß akzeptiert, sondern glaubhaft und mit Überzeugung vertreten werden. Diesbezüglich scheinen mir die Voraussetzungen heute deutlich besser als vor zwanzig Jahren.

(2) Das Beteiligungsinteresse der Mitglieder wie auch der Beschäftigten sollte nicht unter-, aber auch nicht überschätzt werden. Zwischen der Kritik an der bestehenden gewerkschaftlichen Beteiligungspraxis mitsamt dem (unverbindlich) geäußerten Beteiligungsinteresse und der faktischen Beteiligungsbereitschaft existiert eine erhebliche Kluft, die nicht ohne weiteres eingegeben werden kann. Kritik gewerkschaftlicher Beteiligungspraxis übersetzt sich nicht unmittelbar in Beteiligungsinteresse und schon gar nicht in praktisches Beteiligungshandeln.

(3) Zwischen der Beteiligung von Mitgliedern und von Beschäftigten gilt es gerade in der Tarifpolitik klar zu unterscheiden. Die Beteiligung von Beschäftigten kann in bestimmten Fällen bzw. bei bestimmten Themen, etwa bei der Identifikation der für die Tarifpolitik relevanten Themenfelder, sinnvoll sein, über Tariffragen entscheiden jedoch die Mitglieder. Diese Einschränkung muss, wie in der Handlungshilfe „Mehr Beteiligung wagen“ m.E. zurecht betont wird, begründet und gut kommuniziert werden und sie unterstreicht auch den Nutzen der Mitgliedschaft.

(4) Zielgruppe einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten sollten nicht nur die „einfachen“ Mitglieder ohne gewerkschaftliche Funktion sein, sondern ebenso die Ehrenamtlichen jenseits des Delegiertensystems und auch die Delegierten selbst. Dazu gehören auch die Tarifkommissionen als die kommunikativen Zentren von Tarifbewegungen. Deren Beteiligungsmöglichkeiten, die von einer fundierten und offenen Information über den wahrscheinlichen Verlauf einer Tarifbewegung über die Bildung von verhandlungsvorbereitenden und -begleitenden Arbeitsgruppen bzw. Kommissionen bis hin zur Erteilung von Verhandlungsaufträgen und zur Beschlussfassung über die Verhandlungsergebnisse reicht, sind m.E. durchaus entwicklungsfähig.

(5) Die Suche nach zusätzlichen bzw. erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten sollte sich nicht nur auf die Forderungsentwicklung oder Verhandlungsbegleitung bis zum Tarifabschluss beziehen. In den Blick genommen werden sollten alle Phasen einer Tarifbewegung, von der Identifikation der tarifpolitisch relevanten Themen, über die von den Beschäftigten bzw. Mitgliedern vorgenommenen Priorisierungen, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen, die Forderungsentwicklung, die unterstützende, kommentierende, beratende und unterstützende Begleitung von Verhandlungsprozessen, die Akzeptanzklärung und -sicherung von Verhandlungsergebnissen, die Umsetzung der Tarifvereinbarungen bis zur deren Evaluation. Der gesamte Zyklus sollte daraufhin abgeklopft werden, wo, in welcher Form und mit welcher Reichweite mehr Beteiligung möglich und sinnvoll ist.

(6) Welche Stufe der Beteiligung erreicht und welche Grenzen gezogen werden, lässt sich nur phasen- und anlassbezogen bestimmen. Soll die Effektivität des tarifpolitischen Handelns nicht gefährdet werden, kann die Intensität der Beteiligung nicht in allen Phasen einer Tarifbewegung gleich hoch sein. In Phasen der Klärung der tarifpolitisch anzugehenden Themen und der Forderungsentwicklung kann und sollte sie breit, in Phasen der Verhandlung und Kompromissbildung wird sie notwendigerweise relativ eng sein müssen, um sich nach dem Vorliegen eines Verhandlungsergebnisses und in der Phase der Akzeptanzklärung und -sicherung sowie der betrieblichen Umsetzung der Tarifergebnisse wieder zu öffnen, wobei in der Phase der Akzeptanzklärung und -sicherung (Stichwort „Mitgliederbefragung“) die Konsequenzen eines ggf. negativen Votums der Mitglieder und dann noch existierende Handlungsoptionen in Rechnung gestellt werden müssen. Nicht die höchstmögliche Stufe der Beteiligung kann der Maßstab sein, sondern die Transparenz über die Stufe und ein Beteiligungsniveau, das der Verantwortung und den Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten angemessen ist. Die Stufe der Beteiligung sollte auch dem Beteiligungsinteresse des Personenkreises, der angesprochen und aktiviert werden soll, entsprechen. Soll Beteiligungsinteresse geweckt werden und wachsen, darf es eine vorschnelle Begrenzung ebenso wenig geben wie eine dauerhafte Überforderung.

(7) Vermieden werden sollte auf jeden Fall die Entwicklung von Parallelstrukturen zwischen direkter und repräsentativer Entscheidungsbeteiligung, was leichter gesagt als getan ist. Das Delegiertensystem sollte jedenfalls angereichert, aber nicht delegitimiert, Tarifkommissionen und auch Vertrauensleute nicht geschwächt, sondern gestärkt werden.

Darüber hinaus sollte ernsthaft geprüft werden, welche Konsequenzen aus der jetzigen Beteiligungsdiskussion für die Satzung und die Richtlinien zur Bildung von Tarifkommissionen und Ortsstatuten gezogen werden müssen. Die Mitgliederrechte auch in der Satzung zu definieren und hier nicht nur die Pflichten zu nennen, sondern auch die Rechte positiv zu bestimmen, erscheint mir nötig und sinnvoll. Auch könnten Mitgliederversammlungen in ihrem Status aufgewertet und Delegierte, speziell Tarifkommissionsmitglieder, dazu verpflichtet werden, den Basisorganen bzw. den Betrieben, aus denen sie kommen ein Feedback zu geben. Das wäre, so meine ich, ein gutes Zeichen.



## Literatur

- Arlt, H.-J. (1994): Kampfkraft kommt aus Kommunikation – oder verkümmert. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5/94, S. 281-296.
- Bahn Müller, R. (1985): Der Streik: Tarifkonflikt um Arbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie 1984, Hamburg.
- Bahn Müller, R. (1993): Tarifbewegung als Projektmanagement – Neue Wege bei der Entwicklung eines einheitlichen Entgelttarifvertrages in der Metallindustrie Baden-Württembergs. In: WSI-Mitteilungen, Heft 12, S. 821-830.
- Bahn Müller, R. (1996a): Innovativer Start, konventionelle Landung. Fünf Jahre Gespräche um einen einheitlichen Entgelttarifvertrag in der Metallindustrie Baden-Württembergs. In: Die Mitbestimmung, Heft 11, S. 43-45.
- Bahn Müller, R. (1998): Tarifpolitik und Beteiligung. Innerverbandliche Willensbildung und zwischenverbandliche Kompromissbildung am Beispiel der „Tarifreform 2000“ der IG Metall in Baden-Württemberg, Münster.
- Brinkmann, U./Nachtwey, O. (2012): Regulation ohne Legitimation – oder: Wie der klandestine Charakter der Postdemokratie die Mitbestimmung untergräbt. In: Fricke, W./Wagner, H.(Hrsg.): Demokratisierung der Arbeit. Neuansätze für Humanisierung und Wirtschaftsdemokratie, Hamburg, S. 87-107.
- Hoffmann, J./Mückenber, U./Lange, D. (1990): Jenseits der Beschlusslage. Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt, Köln.
- Kempe, M. (1990): Die Kraft kommt von den Wurzeln. Perspektiven der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland, Ffm/Wien.
- IG Metall (2011): Beteiligung in der Tarifpolitik als Herausforderung und Aufgabe. Präsentation auf der Tagung der IG Metall „Beteiligung als Schlüssel zum Erfolg“ am 25./27. Januar 2011 in Frankfurt.
- IG Metall (Hrsg.) (2013): Mehr Beteiligung wagen. Handlungshilfe für Betriebsräte und Vertrauensleute, Nr. 19, Ffm.
- IG Metall (1989): Leitlinien der IG Metall zur gesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Reform. In: Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongress 1988, Köln, S. 553-563.
- Kern, H., (1988): Anforderungen an die Tarifpolitik von morgen. In: IG Metall (Hrsg.): Tarifpolitik im Strukturwandel, Köln, S. 166-182
- Negt, O. (1989): Die Herausforderung der Gewerkschaft. Plädoyers für die Erweiterung ihres politischen und kulturellen Mandats, Ffm/New York.
- Morgenroth, C./Niemeyer, E./Hollmann, R. (1994): Realistische Utopien: Beteiligungsgewerkschaft als Zukunftsperspektive, Köln
- Mayntz, R. (1963): Soziologie der Organisation, Reinbek.
- Prott, J. (2013): Organizing als riskante gewerkschaftliche Erneuerungsstrategie. In: Andrea Kocsis, A./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hrsg.): Organisieren am Konflikt. Tarifauseinandersetzungen und Mitgliederentwicklung im Dienstleistungssektor, Hamburg, S. 235-254.
- Rehder, Br. (2006): Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, Heft 3, Juni 2006, S. 227–242.
- Schauer, H. (1988): Thesen zum Stand der gewerkschaftlichen Diskussion. In: IG Metall (Hrsg.): Tarifpolitik im Strukturwandel, Köln, S. 155-165.
- Schauer, H. (1984): Gewerkschaftspolitik und Beteiligung. In: Fricke, W., Schuchardt, W. (Hrsg.): Beteiligung als Element gewerkschaftlicher Arbeitspolitik. Erfahrungen aus Norwegen, Italien, Schweden und der Bundesrepublik, Bonn, S. 227-249.

- Schauer, H. (1993): Demokratie im Arbeitsalltag, Mitbestimmung und Beteiligung. Einleitung in den Themenbereich 3. In: IG Metall 1993 (Hrsg.): Tarifreform 2000. Dokumentation der Tarifpolitischen Konferenz vom 22. bis 23. Juni 1993 in Frankfurt am Main, S. 75-78.
- Schellhoss, H. (1967): Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft. Studien zur Soziologie, herausgegeben von R. Dahrendorf, Bd. 8, München.
- Steinkühler, F. (1989): Die andere Zukunft gestalten. In: IG Metall (Hrsg.): Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongress 1988, Köln, S. 510-534.
- Wiesenthal, H. (1993): Akteurskompetenz und Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 1, S. 3-18.
- Weitbrecht, H. (1969): Effektivität und Flexibilität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 133, Berlin.
- Zoll, R. et al. (1979): Streik und Arbeiterbewusstsein. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung des Metallerstreiks im Unterwesergebiet, Ffm.
- Zoll, R. (1991): Partizipation und Delegation, Ffm.
- Zoll, R. (1994): Die Aktualität von Beteiligung. In: Oetjen, H./Zoll, R. (Hrsg.): Gewerkschaften und Beteiligung. Eine Zwischenbilanz, Münster, S. 12-23.