

Kein Garant für sichere Jobs

Der schwierige Balanceakt der Beschäftigungspakte in der Autoindustrie

Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung in Unternehmen sind zu einem wichtigen Element der Arbeitsregulierung in Deutschland geworden. Eine Garantie für den Erhalt von Arbeitsplätzen stellen sie aber nicht dar, wie eine Analyse aller Vereinbarungen der deutschen Automobilhersteller zeigt. Die Zugeständnisse der Beschäftigten werden immer weitreichender. Dabei stellt sich die Frage der Vereinbarkeit zwischen den Beschäftigungspakten und dem Flächentarifsystem. Schließlich geht von den Vereinbarungen die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs bei Löhnen, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen in Europa aus.

Seit den 1990er Jahren deuten sich in Deutschland tief greifende Veränderungen der Arbeitsregulierung an: Vereinbarungen über Beschäftigungs- und Standortsicherung sind zu einem wichtigen Element der industriellen Beziehungen geworden. In diesen Vereinbarungen gehen Unternehmen Verpflichtungen bei der Investitions- und Produktpolitik ein und verzichten auf betriebsbedingte Kündigungen. Im Gegenzug machen Betriebsräte und Gewerkschaften Konzessionen bei Verdiensten, Arbeitszeiten und der Arbeitseinsatzflexibilität. Die Automobilindustrie ist der Sektor mit der größten Zahl solcher Vereinbarungen. Alle

Hersteller haben jeweils mehrere solcher Verträge seit Anfang der 1990er Jahre abgeschlossen, zudem gibt es allein seit 2004 über 100 Vereinbarungen bei Automobilzulieferern.

Die Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung sind vor allem eine Reaktion auf Drohungen, die Produktion in Niedriglohnländer zu verlagern. Die Abkommen zielen darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produktionsstandorte zu erhöhen. Untersuchungen aus den 1990er Jahren bewerten die Tragfähigkeit dieser Regelungen positiv und sprechen von einem reziproken Tausch, einem „win-win“-Prozess für Beschäftigte und Unternehmen, einer Kooperation zwischen Arbeit und Kapital, von kooperativer Problembewältigung und von der Übernahme beschäftigungspolitischer Verantwortung durch betriebliche Parteien wie Management und Betriebsräte. In einer Studie der WZB-Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“ wurden die Inhalte aller Vereinbarungen der deutschen Automobilhersteller, ihre Wirksamkeit und ihre Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen vor dem Hintergrund der These eines Funktionsverlustes der Gewerkschaften und des Flächentarifsystems untersucht.

	VW	Opel	Ford	Daimler	Audi
Beschäftigungssicherung	Keine betriebsbedingten Kündigungen bis 2011, Investitions- und Auslastungszusagen für die deutschen Standorte	Investitionszusagen für die deutschen Standorte, Beschäftigungsabbau ohne betriebsbedingte Kündigungen bis 2007	Keine betriebsbedingten Kündigungen bis 2011, Investitionszusagen für die deutschen Standorte	Keine betriebsbedingten Kündigungen bis 2011, Investitionszusagen für die deutschen Standorte	Keine betriebsbedingten Kündigungen bis 2011, Investitionszusagen für die deutschen Standorte
Einkommen	Keine Lohn-erhöhung bis 2007; für Neueinstellungen ca. 10 Prozent geringere Löhne (2006 zurückgenommen)	Teilweise Anrechnung von Tarifierhöhungen 2004-11 auf übertarifliches Entgelt	Teilweise Anrechnung von Tarifierhöhungen 2006-11 auf übertarifliches Entgelt, Flächentarif für Neueinstellungen	Absenkung des Entgelts um 2,79 Prozent, bei Neueinstellungen ca. 8 Prozent geringere Löhne	Absenkung des Entgelts um 2,79 Prozent
Arbeitszeit	Erhöhung der Arbeitszeit von 28,8 auf 33 Stunden ohne Lohnausgleich, für Neueinstellungen 35 Stunden	–	–	Erhöhung der Arbeitszeit von 35 auf 39 Stunden in fertigungsnahen Dienstleistungen	Erhöhung der Arbeitszeit von 35 auf 37 Stunden in fertigungsnahen Dienstleistungen

Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung in der deutschen Automobilindustrie 2004–2006

Detaillierte Investitions- und Produktzusagen der Unternehmen und der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen sind zentrale Merkmale der meisten Vereinbarungen. Insbesondere Investitions- und Produktzusagen stellen langfristige Bindungen der Unternehmen sicher. Mit diesen Maßnahmen gehen Beschäftigungszusagen einher. Sie erhöhen zudem die Glaubwürdigkeit der Abkommen. Ein weiteres Merkmal ist die sukzessive Verlängerung der Laufzeit der Verträge. Diese hat sich von durchschnittlich zwei Jahren Anfang der 1990er zu sechs- oder siebenjährigen Garantien in den aktuellen Vereinbarungen der Jahre 2004 bis 2006 verdreifacht. Die Vereinbarungen in der Automobilindustrie gehen damit über das hinaus, was Gewerkschaften und Betriebsräte in anderen Branchen erreichen konnten.

So positiv die langen Laufzeiten und die Bindungswirkung der Investitionszusagen von Gewerkschaften und Betriebsräten bewertet werden, so besteht dennoch eine Ungleichheit der Konzessionen des Managements und der Beschäftigtenvertreter, die sich aus ihrem unterschiedlichen Zeithorizont ergibt. Von den Beschäftigten werden unmittelbar wirksame Konzessionen bei Löhnen, Arbeitszeiten und Flexibilität eingebracht. Die Unternehmensseite macht Beschäftigungs- und Investitionszusagen, die zwar langfristige und sehr konkrete Bindungen darstellen, aber im Hinblick auf ungewisse Entwicklungen in der Zukunft nicht als unverbrüchlich angesehen werden können. Damit ist das Tor für Forderungen nach Nachverhandlungen weit geöffnet. Dies ist einer der Gründe dafür, dass es bis auf einen Fall im Jahre 2005 noch nicht zu einem Bruch der Vereinbarungen gekommen ist. Gewerkschaften fordern zwar die Einhaltung der Zusagen durch das Management ein, können sich aber im Zweifelsfall einer Revision der Vereinbarungen bei Verschlechterung des Geschäftsergebnisses nicht entziehen.

Die Spannung zwischen der unternehmensbezogenen Beschäftigungssicherung und den Standards der Flächentarifverträge ist ein zentrales Thema in der wissenschaftlichen wie auch der gewerkschaftlichen Debatte. Durch die Veränderung der Inhalte der Vereinbarungen hat diese Spannung zugenommen. Standen Anfang der 1990er Jahre die Flexibilisierung und sogar die Verkürzung der Arbeitszeit im Vordergrund, sind mittlerweile die Verlängerung der Arbeitszeit und die Senkung der Entgelte die wichtigsten Themen. Bei den Automobilherstellern ist die Kompatibilität betriebsbezogener Vereinbarungen mit dem Flächentarifsystem bisher dadurch gewährleistet, dass der in Jahrzehnten akkumulierte Bestand übertariflicher Entgeltteile schrittweise verringert wird. Zahlten die Endhersteller Anfang der 1990er Jahre 30 bis 40 Prozent über dem

Flächentarifvertrag, so ist der Abstand mittlerweile bei Unternehmen wie Ford oder Opel auf 15 bis 20 Prozent geschrumpft. Der Puffer übertariflicher Zulagen wird bei dem bisherigen Tempo der Entwicklung in den kommenden zehn Jahren aufgebraucht sein, auch der Spielraum für Arbeitszeitflexibilisierung ist mittlerweile fast ausgeschöpft. Aufgrund der Verengung dieser Verhandlungsspielräume gewinnen neue Themen wie Leiharbeit an Bedeutung. Diese externen Personaldienstleistungen sind in der Regel kostengünstiger und zeitlich flexibel einsetzbar.

Von besonderer Brisanz ist die Spannung zwischen den unternehmensbezogenen Vereinbarungen und den Flächentarifstandards bei Zulieferbetrieben. Während sich die Endhersteller dem Flächentarif von oben annähern, ist bei Zulieferern der Druck groß, die tariflichen Standards zu unterschreiten. Die Gewerkschaften haben auf diesen Druck seit den 1990er Jahren mit der Einführung so genannter Öffnungsklauseln in die Tarifverträge reagiert. Das 2004 abgeschlossene „Pforzheimer Abkommen“ im Metallsektor hat hier eine neue Qualität der Entwicklung eingeläutet. Nach diesem Abkommen können Betriebe mit der Zustimmung der Tarifparteien Abweichungen bei allen zentralen Tarifstandards vereinbaren, wenn sie der Beschäftigungssicherung dienen oder zukunftsorientierte Investitionen ermöglichen.

Die Industriegewerkschaft Metall (IGM) sieht im „Pforzheimer Abkommen“ ein Instrument, durch die Formalisierung der Aushandlungsverfahren von Tarifabweichungen eine unkontrollierte Unterhöhung des Flächentarifs zu vermeiden – ein Vorgehen, das in der Literatur als kontrollierte Dezentralisierung bezeichnet wird. Die Folgen des Abkommens werden in Gewerkschaftskreisen bisher ambivalent bewertet. Zum einen sind die Möglichkeiten zur Abweichung vom Flächentarifvertrag ausgebaut worden. Laut einer branchenübergreifenden Befragung von Betriebsräten durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung von 2005 nutzten drei von vier tarifgebundenen Unternehmen tarifliche Öffnungsklauseln. Die IGM selbst berichtet von einem starken Dezentralisierungsdruck auch bei Unternehmen, die positive Erträge erwirtschaften. Zum anderen erweitert sich das gewerkschaftliche Verhandlungsfeld, und die Gewerkschaften werden stärker in die Bewältigung betrieblicher Probleme einbezogen. Als Instrumente einheitlicher Normsetzung verlieren die Flächentarifverträge an Geltungskraft, sie gewinnen aber an Bedeutung als ein Orientierungspunkt für Ausmaß und Grad von Abweichungen.

Für eine skeptische Bewertung der Beschäftigungssicherung spricht, dass die Auto-

Summary Employment pacts

Corporate-level agreements on employment protection have become an important element of the regulation of labour in Germany. However, they do not represent a guarantee of a stable employment level, as a study of such agreements in the automobile industry shows. Employees have to face an increasing concession pressure. There is tension between corporate-level agreements and the industry-level collective bargaining in Germany, as well as a threat of a downward spiral with repercussions for wages and working conditions not only in Germany but in the whole of Western Europe.

mobiler Hersteller trotz der Vereinbarungen Arbeitsplätze abgebaut haben. Ganz deutlich ist das bei Opel und Ford zu beobachten. Opel reduzierte trotz fünf Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung seit Anfang der 1990er Jahre seine Belegschaft von 56.800 auf 31.000 Mitarbeiter im Jahr 2005. Ford senkte im gleichen Zeitraum die Zahl seiner Beschäftigten in Deutschland von 35.500 auf 28.000. Kurz nach Abschluss der Vereinbarungen von 2004 bei Volkswagen und Daimler kündigten beide Unternehmen den Abbau von 10.000 bzw. 8.500 Arbeitsplätzen an.

Offensichtlich sind den beschäftigungspolitischen Handlungsmöglichkeiten auf der Unternehmensebene angesichts der stagnierenden Nachfrage und des intensiven Kosten- und Produktivitätswettbewerbs in der Automobilindustrie Grenzen gesetzt. Faktisch können die Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung die Unternehmen nur zu einem „Herauskufen“ der Beschäftigten durch Abfindungsprogramme und Altersteilzeit (bis 2009) zwingen, nicht aber zur Erhaltung eines bestimmten Beschäftigungsniveaus. Vor diesem Hintergrund bezeichnete die Branchenzeitschrift „Automobilwoche“ 2005 die Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung hämisch als „Placebo für Arbeitnehmer“.

Da die Vereinbarungen häufig vor dem Hintergrund von Verlagerungsdrohungen abgeschlossen werden und die Beschäftigten immer mehr Konzessionen machen, ist die Legitimität der Verhandlungsergebnisse ein Problem. Die Verhandlungsstrategie von Daimler im Jahr 2004 setzte auf die Drohung der Verlagerung

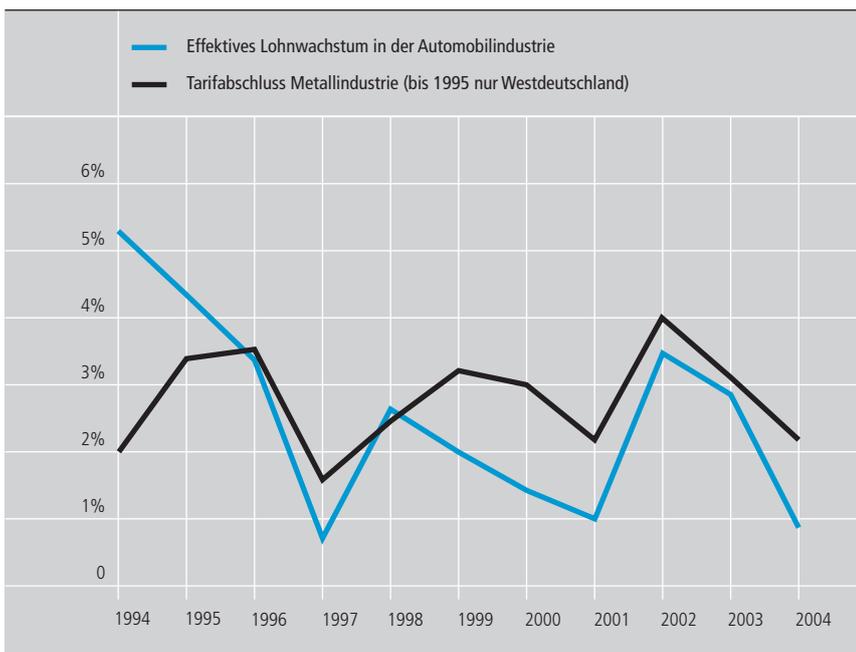
der Produktion aus Baden-Württemberg nach Bremen und Südafrika und wurde von den Beschäftigten und Betriebsräten als „Erpressung“, nicht als ein Tausch aufgefasst. Bei Opel stand die Vereinbarung von 2005 (der „Zukunftsvertrag“) im Kontext eines vom Unternehmen initiierten Wettbewerbs zwischen den Werken in Rüsselsheim und im schwedischen Trollhättan. Die Vereinbarung wurde entsprechend auch als das Resultat einer Erpressung wahrgenommen.

Die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs bei Löhnen, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen gehört neben dem Flexibilisierungsdruck auf das Flächentarifsystem zu den brisantesten Auswirkungen der Beschäftigungspakte. Die Konzessionen der IGM bei Volkswagen im Jahre 2004 setzten die Betriebsräte beim Konkurrenten Opel unter Druck. Die Vereinbarung zur Beschäftigungssicherung bei Audi im Jahre 2005 ähnelte nicht zufällig der ein Jahr zuvor abgeschlossenen Vereinbarung bei Daimler.

Die Gefahr einer Abwärtsspirale bleibt aber nicht auf Deutschland beschränkt. In Frankreich werden von den Unternehmen die Lohnkonzessionen in der deutschen Automobilindustrie bereits als Anlass genommen, ebenfalls eine Reduzierung der Löhne zu fordern. Die deutsche Entwicklung wird im Ausland als eine „Beggary neighbour“-Politik bewertet. In Schweden hat der Standortwettbewerb bei General Motors zwischen Rüsselsheim und Trollhättan 2004/2005 zu einer großen Aufmerksamkeit für die Entwicklung der Beschäftigungspakte in Deutschland geführt. Ein schwedischer Gewerkschafter merkte dazu an: „I think Sweden will have a development similar to the German one, where demands of lower wages will come not from the employers but as offers from the unions in order to maintain production.“

Die Verschärfung des Standortwettbewerbs innerhalb Europas wird auch innerhalb der Unternehmen sichtbar. Die VW-Vereinbarung von 2006, die im Kern eine Arbeitszeitverlängerung für die deutschen VW-Beschäftigten und die Zusage einer Auslastung der deutschen Standorte beinhaltete, wurde vom Unternehmen durch eine Verlagerung eines Teils der Produktion aus dem belgischen Standort Brüssel nach Wolfsburg umgesetzt. Nicht ganz zu Unrecht kritisierten die belgischen Gewerkschaften, dass der deutsche VW-Gesamtbetriebsrat Gefahr läuft, nationale Standortinteressen auf Kosten anderer Länder zu vertreten.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Europäischen Betriebsrats bei General Motors (GM), der aus der Erfahrung mehrerer Runden nationaler Standortsicherungsvereinbarungen den Schluss gezogen hat, europäische Rahmenvereinbarungen abzu-



Die Lohnentwicklung in der Automobilindustrie bleibt hinter den Metalltarifabschlüssen zurück
Quelle: WSI Datenbank Tarifabschlüsse; VDA „Tatsachen und Zahlen“ (verschiedene Jahrgänge)



Ulrich Jürgens (links) und Martin Krzywdzinski [Foto: David Ausserhofer]

schließen und nationale Verhandlungen nur auf dieser Basis zuzulassen. Damit soll eine Grenze für den Standortwettbewerb gezogen werden. Diese unternehmenszentrierte Europäisierung der Arbeitsbeziehungen wird bei GM, aber auch bei anderen Unternehmen von übergreifenden Koordinationsbemühungen der europäischen Gewerkschaftsdachverbände begleitet. Im Falle von GM wurde beispielsweise eine „European trade union coordination group“ eingesetzt, an der das Sekretariat des Europäischen Metallgewerkschaftsbunds, die nationalen Metallgewerkschaften und die betrieblichen Vertretungen der GM-Werke beteiligt sind.

Zusammenfassend lassen sich vier kritische Punkte der Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung festhalten: die Balance zwischen Flexibilisierung und einheitlichen Tarifstandards (Flächentarifsystem), die Legitimität und die Wirksamkeit der Vereinbarungen sowie der von den Vereinbarungen ausgehende Wettbewerbsdruck. In allen vier Punkten zeigen sich die Grenzen der Beschäftigungspakte. Eine zentrale Frage ist die Einbettung der nationalen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung in den europäischen Verhandlungskontext. Hier entwickelt sich entgegen gängigen Thesen einer Dezentralisierung von industriellen Beziehungen und einer Erosion von Industrie- und

Flächentarifsystemen eine „Mehrebenenstruktur“, in der betriebliche und gewerkschaftliche Interessen auf der nationalen und europäischen Ebene miteinander vermittelt werden.

[Ulrich Jürgens, Martin Krzywdzinski
Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“](#)

Weiterführende Literatur:

[Berthold Huber, Oliver Burkhard, Thomas Klebe, „Tarifpolitik ist Betriebspolitik, Betriebspolitik ist Tarifpolitik“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, 2005, S. 656–662](#)

[Ulrich Jürgens, Martin Krzywdzinski, Globalisierungsdruck und Beschäftigungssicherung – Standortsicherungsvereinbarungen in der deutschen Automobilindustrie zwischen 1993 und 2006, 57 S. \(WZB-Bestellnummer SP III 2006-303\)](#)

[Britta Rehder, „Legitimitätsdefizite des Co-Managements“, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, Heft 3, 2006, S. 227–242](#)

[Stefan Zagelmeyer, Brothers in Arms in the European Car Wars: Management-Labour Pacts in the Context of Regime Competition, MPIfG Working Paper 00/2, Köln: MPIfG 2000](#)

Ulrich Jürgens, geboren 1943 in Klötze/Altmark; 1965–1968 Studium der Politischen Wissenschaft und der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin, 1977 Promotion zum Dr. rer. pol., 1989 Habilitation im Fach Politische Wissenschaft an der FU Berlin, 1997 Ernennung zum außerplanmäßigen Professor am Fachbereich Politische Wissenschaft. Seit 1977 wissenschaftlicher Mitarbeiter im damaligen Internationalen Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung des WZB. Seitdem eigenverantwortliche Durchführung zahlreicher internationaler vergleichender Forschungsprojekte über Fragen der industriellen Beziehungen, der Industrieorganisation und der Arbeitspolitik. 2000–2002 kommissarischer Direktor der Abteilung „Regulierung von Arbeit“, seit 2003 Leiter der Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“.

juergens@wzb.eu

Martin Krzywdzinski, geboren 1975 in Bydgoszcz (Polen); 1996–2002 Studium der Politikwissenschaft an der FU Berlin und der Université Paris VIII, 2003–2006 Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung, seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“. Abschluss der Dissertation über die Entwicklung der Arbeits- und Sozialpolitik in Polen und Promotion an der FU Berlin im Frühjahr 2007. Martin Krzywdzinski arbeitet im Forschungsprojekt „The European Socio-Economic Models of a Knowledge-Based Society“.

krzywdzinski@wzb.eu