

# Sozialstaat 4.0 – Tarifbindung und Arbeitszeit entscheiden

JÖRG HOFMANN, TANJA SMOLENSKI

## Arbeitszeit- und sozialpolitische Inkonsistenzen

35-Stunden-Woche? War da was? Für viele Menschen ist sie Konstruktion, nie erlebte Realität. Für viele Metaller und Metallerinnen hingegen ist sie Hoffnung, Mythos, erkämpfter Erfolg und Beitrag für ein besseres Arbeitsleben. Für mehr als eine Generation war und ist sie nicht nur der numerische Bezugspunkt aller Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik. Der in Westdeutschland 1984 stattgefundenen „Streik um die 35“ fiel mit dem proklamierten Ende des sozialstaatlichen Modells der Nachkriegszeit zusammen und wirkt im Lichte der folgenden arbeitszeitpolitischen Lethargie wie der letzte Akt des sozialpolitischen Märchens der 1970er Jahre. Im Osten verknüpft sich der im Jahr 2003 verlorene Streik um Arbeitszeitverkürzung in der Erzählung der jüngeren Gewerkschaftsgeschichte unweigerlich mit der Agenda 2010, mit der aus gewerkschaftlicher Sicht der zeitweilige institutionelle Siegeszug des marktliberalen Kapitalismus verkündet wurde. Zufälle der Zeitgeschichte?

Die sozialstaatliche Verfasstheit unseres Landes gründet auf drei normativen Eckpfeilern:

- Erwerbsorientierung und paritätische Finanzierung der Sozialversicherungssysteme,
- Normalarbeitsverhältnis in Vollzeit als Regulierungsleitbild und
- arbeitspolitische Subsidiarität via betrieblicher Mitbestimmung und Tarifautonomie.

Die Arbeitszeit ist dabei wesentlich mehr als eine Rechengröße. Sie ist konstitutionelles Element dieser spezifischen sozialstaatlichen Verfasstheit und zentrale machtpolitische Arena zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern – bestimmend für die Verfügungsgewalt und Nutzung der Arbeitskraft: Sie ist Grundlage aller Verteilungsfragen und (Stunden-)Löhne.

Arbeitszeit ist per se ein aufgeladenes Politikfeld: Sie prägt das alltägliche Leben – auf individueller wie gesellschaftlicher Ebene erzeugen Arbeitszeiten spezifische Lebensrhythmen. Makroökonomisch wird über die Arbeitszeit entschieden, ob, wie und welche Erwerbstätigen am Erwerbsleben teilnehmen können.

Dieser Beitrag verfolgt drei Ideen:

(1) Es werden die Veränderungen von Arbeitszeitpolitik und Tarif- und Mitbestimmungspolitik hinsichtlich Inhalt (was wird reguliert?) und Form (wer reguliert?) in Verbindung mit sich ebenfalls wandelnden grundlegenden Zielperspektiven bzw. Leitbildern sozialstaatlichen Handelns gebracht. Dies scheint gewinnbringend, da bei einem Blick in die jüngere arbeitszeitpolitische Geschichte schnell deutlich wird, welche innovativen Ideen es gibt, aber auch, welche Blockaden und Inkonsistenzen hausgemachter Natur bzw. pfadabhängig sind.

(2) Es soll deutlich werden, dass Arbeitszeitpolitik und Tarifbindung elementare und konstitutionelle Eckpfeiler des Sozialstaates deutscher Prägung sind – und auch bleiben.

(3) Vor diesem Hintergrund können Ansatzpunkte politischen Handelns beleuchtet werden, die für die Interessenvertretung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und deren Durchsetzung zentral sein werden: Denn politisches Ziel ist es, Arbeitspolitik und Arbeitszeitpolitik wieder zu einem konsistenten gewerkschaftlichen und sozialpolitischen Projekt zu machen.

## Sozialstaatliche Regulierungsphasen seit den 1980er Jahren

Unser sozialstaatliches Arrangement hat in den letzten 30 Jahren verschiedene Phasen der Regulierung durchlaufen (*Übersicht 1*). Bis 1984 dominierte die Leitidee des Vollzeit-Beschäftigten mit relativ starren Arbeitszeiten und lebenslanger Beschäftigung. Das wurde gleichermaßen konsistent in allen Feldern der Arbeitspolitik – tariflich wie sozialpolitisch – abgesichert. Das Entgelt war ein „Familienlohn“, Frau und Kind wurden vom in der Regel männlichen Ernährer versorgt. Gewerkschaftliches Handeln in der BRD war eindeutig und mächtig, Interessen konnten delegiert und verantwortungsvoll vertreten werden. Normatives und gelebtes Normalarbeitsverhältnis waren weitgehend kongruent.

Im Laufe der 80er Jahre geriet das Normalarbeitsverhältnis zunehmend in die Krise. Steigende Massenarbeitslosigkeit entwickelte Druck auf die institutionalisierte Absicherung und Teilhaberechte abhängiger Arbeit. Auch führte der Aus-

## ÜBERSICHT 1

## Sozialstaatsmodelle und arbeitszeitpolitische Herausforderungen

Phasen	bis Mitte der 80er Jahre	bis zur Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09	bis heute	unser Zielbild
<b>Sozialstaat</b>	regulierter Wohlfahrtsstaat unter dem Druck wachsender Massenarbeitslosigkeit	marktliberale Deregulierung unter den Vorzeichen der Globalisierung	Rückgewinnung sozialstaatlicher Gestaltungskraft als Teil einer Gesamtstrategie zur Stärkung der Industrie und notwendiger Fachkräftesicherung als wettbewerblicher Entwicklungspfad	Sozialstaat 4.0 – institutionell abgesicherte Sicherheit, Selbstbestimmung und Teilhabe in einem integrierten (subsidiären) Sozialstaat im Kontext der Digitalisierung der Arbeitswelt und des demografischen Wandels
<b>Arbeitszeit</b>	Normalarbeitsverhältnis (NAV) mit Mehrarbeit als Flexibilitäts-puffer. Kollektive Arbeitszeitverkürzung als gesellschaftliche Antwort auf Arbeitslosigkeit	interne und externe Flexibilisierung der Arbeitszeit, Spaltung des Arbeitsmarkts durch ungleiche Verteilung des Arbeitsvolumens	erste staatliche Interventionen zugunsten eines neuen NAV, erste tarifliche Regeln für mehr Selbstbestimmung	Integration staatlicher und tariflich/ betrieblicher Intervention bei der Ausgestaltung eines neuen NAV, in den Dimensionen Sicherheit (neue Ordnung am Arbeitsmarkt) und Selbstbestimmung (tägliche Arrangements von Arbeitsphasen, lebensphasenorientierte Arbeitszeit, neue Arbeitszeitkultur)
<b>Handlungsmächtigkeit und Tarifbindung</b>	wachsende Mitgliederzahlen, stabile Tarifbindung, Hegemonie des Typus des fordistischen Massenarbeiters	rückgehende Mitgliederzahlen und Tarifbindung, erste Öffnung für direkte Mitgliederbeteiligung, keine konsistente Antwort auf wachsende Diversität	Stabilisierung und Wachstum von Mitgliederzahlen und Tarifbindung, Umbau in eine Erschließungs- und Beteiligungsgewerkschaft	Weiterentwicklung betrieblicher Beteiligungskonzepte als Antwort auf Diversität, neue Rolle der Vertrauensleute, weitreichende Tarifbindung und aktive Betriebspolitik als entscheidender Hebel

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

bau der Dienstleistungsbereiche mit traditionell geringer gewerkschaftlicher Präsenz und Tarifbindung zu einer Erosion von Standards. Beide Entwicklungen begünstigten den politischen Kurswechsel Richtung marktliberaler Deregulierung. Als Gegenstrategie zur steigenden Massenarbeitslosigkeit angedacht, wurde in dieser Zeit konträr zum vollzogenen Politikwechsel und gegen erbitterten Widerstand der Arbeitgeber in der Metall- und Elektroindustrie die Arbeitszeitverkürzung auf 35 Wochenstunden durchgesetzt.

Auch die Gestaltungsverantwortung für Arbeit und Leben fiel spätestens Ende der 1990er Jahre auseinander: Auf der einen Seite gab es die „Genossen der Bosse“, inklusive der Versuche einer wettbewerbsorientierten Einbindung der Gewerkschaften in hochrangige Spitzendeals und Bündnisse; auf der anderen Seite ertönte der sich ständig intensivierende Appell an die individuelle Eigenverantwortung der Beschäftigten, der Versicherten, der Arbeitssuchenden, der sich Weiterbildenden, der Pflegenden usw. – gerne auch im Haushaltskontext, aber „privatisiert“. Die Konzepte von Chancengleichheit und Eigenverantwortung tauchen nicht zufällig parallel in der politischen Debatte auf. Beide übertragen die Verantwortung für die Arbeitsmarktteilnahme und -position auf die Beschäftigten.

Seit der Krisenbewältigung im Jahr 2008/09 ist das Bemühen um die Rückgewinnung sozialstaatlicher Gestaltungskraft auch als Teil einer Gesamtstrategie zur Stärkung der Industrie und der Gewinnung notwendiger Fachkräfte (auch angesichts des demografischen Wandels) als wettbewerblicher Entwicklungspfad Deutschlands erkennbar.

Doch vollzieht sich das in der Sozialpolitik in einer ausgeprägten Inkonsistenz: Beschäftigte müssten die Gelegenheit erhalten, ihre Fähigkeiten umfangreich entwickeln zu können, faktisch aber fokussieren Arbeitgeber weiterhin auf individuelle Angebote für – aus ihrer Sicht – besonders „attraktive“ Arbeitnehmer. Auch in der Politik werden widersprüchliche Anreize gesetzt bzw. bleiben bestehen, wie bspw. das Primat der schnellstmöglichen Vermittlung von Arbeitslosen oder verschärfte Zumutbarkeitsregeln.

Auch die Arbeitszeitpolitik gleicht einem Mischmasch: einerseits das Festhalten an Mini-Jobs und anderen Formen der Privilegierung prekärer Beschäftigung; andererseits finden sich erste Schritte von mehr Selbstbestimmung im Lebenslauf, die kollektiv abgesichert und auch – zentraler Maßstab für die zukünftige Debatte! – kollektiv finanziert werden. Tarifliche Beispiele hierfür sind der Tarifvertrag zu flexiblen Übergängen oder die Bildungsteilzeit, gesetzliches Beispiel das ElterngeldPlus oder – in finanzieller Hin- ►

sicht nur bedingt – die Pflgeteilzeit. Aber es fehlt ein konsistentes Bild zukünftiger Sozialstaats- und Arbeitspolitik im politischen Raum. Ein Blick in die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2013 bestätigt dies. Die Diskussion beschränkte sich auf Garantie- und Mindestleistungen – verstanden als temporär notwendige Reparaturleistung für die Defizite, die Phasen der Arbeitslosigkeit und/oder Niedriglöhne im Bereich der sozialen Absicherung „verursacht“ haben. Die Vorschläge blieben irgendwo zwischen altem und neuem Normalarbeitsverhältnis stecken und setzten definitiv nicht auf ein neues, integriertes Verständnis von Sozial- und Tarifpolitik.

### Arbeitszeitpolitik der IG Metall

Mit Blick auf die Arbeitszeitpolitik der IG Metall lassen sich drei markante Phasen ausmachen:

(1) *Im Vorwärtsgang: Kollektive Arbeitszeitverkürzung als gesellschaftliche Antwort auf die wachsende Massenarbeitslosigkeit:* Die Wachstumsphase der bundesdeutschen Industrie („Wirtschaftswunder“) seit den 60er Jahren hatte die Beschäftigtenstruktur zentral verändert: Facharbeit nahm tendenziell ab, tayloristisch organisierte, arbeitsteilige Arbeit mit geringen Qualifikationsanforderungen eher zu. Gleichzeitig wuchsen die Massenarbeitslosigkeit und damit auch die Abstiegsängste der facharbeiterzentrierten „Mittelschicht“. Kollektive Arbeitszeitverkürzung war eine verbindende Antwort. Umstritten war die Form. Die dem Arbeitskampf von 1984 um den Einstieg in die 35-Stunden-Woche vorausgegangene strittige Debatte um Arbeitszeitverkürzung durch Vorruhestandsregelung oder wöchentliche Arbeitszeitverkürzung spiegelte sich auch in der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung wider. In den durch Facharbeit geprägten Betrieben des Maschinenbaus machte man sich eher zögerlich an ihre Umsetzung: Mittel der Wahl war der freie Freitagnachmittag oder – noch beliebter – die tägliche Verkürzung in Kombination mit regelmäßiger Mehrarbeit. In den indirekten Bereichen und bei den Angestellten wirkte die 35-Stunden-Woche als Intensivierung der Arbeit, da ein Personalausgleich ausblieb. Die realen Arbeitszeiten veränderten sich für diese Beschäftigtengruppen kaum. Die eigentlich gewünschte Verkürzung des Wochentags oder die wochennahe Verkürzung erfolgte eher in Betrieben mit Schichtbetrieb oft durch zusätzliche Freischichten. So kam die 35-Stunden-Woche im Alltagserleben vieler Beschäftigter selten unmittelbar und täglich, sondern oft nur zeitverschoben und verbunden mit zusätzlichen Freizeit- oder Entgeltansprüchen an. Das gesellschaftspolitische Ziel, mit der Arbeitszeitverkürzung auch bessere Arrangements des Alltagslebens zu erreichen, hatte bei der Umsetzung von Arbeitszeitmodellen nur marginale Relevanz. *Zusammengefasst: Bis heute brachte die Politik der Wochenarbeitszeitverkürzung nur in wenigen Branchen den Durchbruch zur 35-Stunden-Woche. Auch dies übt Druck auf „die 35“ aus. Umso wichtiger ist, dass neue arbeitszeitpolitische Initiativen*

*auch Antworten beinhalten, wie man zu vergleichbaren tariflichen Standards für alle abhängig Beschäftigten kommt – etwa zwischen Ost und West.*

(2) *In der Verteidigung: Flexibilität gegen Sicherheit:* Von Beginn an beinhaltete der Arbeitszeitkompromiss der „Leber-Schlichtung“ eine flexible Arbeitszeitgestaltung im Interesse der Unternehmen: Die Differenzierungsklausel der individuellen Arbeitszeiten war zunächst dafür gedacht, um auf der Basis einer definierten Durchschnittsarbeitszeit einen Handlungskorridor für die betriebliche Arbeitszeitgestaltung zu erzielen. Ab 1990 erfolgte die Aufteilung der Belegschaft durch die Trennung des „35-Stünder-Status“ von einem scheinbar privilegierten „40-Stünder-Status“ für einen kleineren Teil der Beschäftigten, den vermeintlich „Wichtigeren“ im Betrieb. Wer „wichtig“ ist und eine berufliche Entwicklung ansteuert, muss länger arbeiten – dieser Zusammenhang wurde durch die beschriebene Regelung in das Bewusstsein der Beschäftigten geradezu „eingebrennt“: Lange Arbeitszeiten = Berufliches Fortkommen; kürzere Arbeitszeiten = Ausschluss von beruflicher Entwicklung. Diese einfache Formel prägt bis heute die Arbeits- und Führungskultur in der Mehrzahl der Betriebe.

Die stattgefundene Flexibilisierung der Arbeitszeiten beruht des Weiteren auf dem Anspruch der Arbeitgeber, Arbeitszeit so zu gestalten, dass die Betriebsnutzungszeit nicht eingeschränkt wird. Die ergänzende Regelung, dass Arbeitszeitguthaben innerhalb von zunächst sechs, ab 1994 zwölf Monaten ausgeglichen werden müssen, erwies sich in vielen Betrieben als wirkungslos. Ausufernde Arbeitszeitguthaben und deren oft zuschlagsfreie Auszahlung oder gar kompletter Verfall waren die Folge. Arbeitszeit wurde somit viel zu oft zur beliebigen Variable.

Nach der Wirtschaftskrise 1993/94 entwickelte sich ein neuer Debattenstrang arbeitszeitpolitischer Gestaltung: Neben die, auf ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung zielende, kollektive Wochenarbeitszeitverkürzung trat die betriebliche Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung. „Flexibilität gegen Sicherheit“ war die Grundformel. In deren Folge erweiterte sich das arbeitszeitpolitische Instrumentarium in zwei Richtungen:

- einerseits durch die Schaffung der tariflichen Möglichkeiten temporärer Arbeitszeitverkürzung auf betrieblicher Ebene (28-Stunden-Woche bei Volkswagen (1993), TV Beschäftigungssicherung (1994) und TV Kurzarbeit und Qualifizierung (2009/10));
- andererseits entwickelten sich zunächst betriebliche Modelle der Vereinbarung von Zeitkonten, die jenseits des Ausgleichszeitraums von zwölf Monaten einen mittelfristigen, an den Konjunkturverlauf angepassten Aufbau und Abbau von Zeitguthaben ermöglichten. Obwohl das Konzept erwiesenermaßen erfolgreich war, gelang es bis dato nur in einem Flächentarifvertrag (Baden-Württemberg 2005), eine Arbeitszeitkontenregelung zu vereinbaren. Die Folge ist gravierend: Die Verbetrieblichung der Arbeitszeitpolitik jenseits tariflicher Regelungen ist ver-

breitete Praxis, meist verbunden mit einer Eingrenzung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats über die abgeforderte Arbeitszeit und ihre Lage sowie notwendiger Ausgleichsmaßnahmen gegen ausufernde Arbeitszeitkonten.

*Zusammengefasst: Tarifliche Regelungen über mitbestimmte Flexi-Konten sind daher eine aktuelle Herausforderung der Tarifpolitik – auch im Hinblick darauf, dass Leistungsbegrenzung (auch im Kontext der stattfindenden arbeitszeitlichen Entgrenzung) nur über Mitbestimmung und Grenzsetzungen für abgeforderte Arbeitszeit erreichbar ist.*

(3) *Schritte des Gegensteuerns:* In den 1990er Jahren nahm trotz absoluter Zunahme der Erwerbstätigen das gesamte Arbeitsvolumen kaum zu. Die Folge: Der Arbeitsmarkt spaltete sich in Beschäftigte mit langen (oft zu langen) Arbeitszeiten, in den Zuwachsbereichen dominierten dagegen Arbeitsverhältnisse mit kurzer oder sehr kurzer Teilzeit. Die Praxis, die Einkommen von Niedriglohnbeschäftigten mittels des Arbeitslosengeldes (ALG II) aufzustocken, förderte und verfestigte dieses Phänomen.

Gewerkschaftliche Politik konzentrierte sich in dieser Phase auf die Verteidigung des klassischen Normalarbeitsverhältnisses. In ihrer Tarifpolitik setzte die IG Metall auf die interne Flexibilität als Schutz tariflich geregelter Normalarbeit gegen die oft mit prekären Arbeitsbedingungen verbundene externe Flexibilität durch Befristungen, Leiharbeit und Werkverträge. Mit den 2012 abgeschlossenen Tarifverträgen zur Leiharbeit und den aktuellen Kampagnen zur Erzielung von Tarifbindung bei Werkvertragsunternehmen wird diese Zielsetzung in praktische Tarifpolitik umgesetzt. *Interne statt externer Flexibilität war und ist das Zielbild der IG Metall.*

Das alte Normalarbeitsverhältnis gerät aber nicht nur von außen unter Druck, sondern ist auch mit neuen Anforderungen der Beschäftigten konfrontiert. Solange die Lebenslage des Beschäftigten durch das über Jahrzehnte hinweg dominante Familienmodell des (männlichen) „Ernährers“ bestimmt war, der die Flexibilitätsanforderungen des Betriebes familiär „abpuffern“ konnte, war die Ausrichtung der Arbeitszeit an den Flexibilitätsinteressen der Betriebe zu bewältigen; besonders, wenn Flexibilität zu lukrativem Mehrverdienst führte. Das Auslaufen dieses Modells und die Veränderung der Lebenslagen stärken jedoch den Wunsch nach selbstbestimmter Lebensführung. Dies spiegeln die Ergebnisse unserer Beschäftigtenbefragung von 2013 wider. All dies verändert die Erwartungshaltung an Arbeitszeitmodelle und damit auch die an die Tarifpolitik. Die zunächst kategorische Ablehnung von Gleitzeitmodellen durch die Gewerkschaften erweist sich dabei als einer der größten „Sündenfälle“ gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik. Der Glaube, die abschließende kollektive Regulierung von Arbeitszeiten sei der ausschließliche Weg, Beschäftigte vor extensiven Arbeitszeiten zu schützen, führte dazu, dass es bis heute keine wirksamen tariflichen Regelungen

zur Gestaltung der Gleitzeit gibt. Als Folge entwickelten sich betriebliche Grauzonen, die im Ergebnis Gleitzeitmodelle hervorbrachten, die betriebliche Belange in den Vordergrund stellten und „Über“-Stunden über definierte Grenzen hinaus mit Verfall sanktionierten. Nichterfassung von Arbeitszeiten durch „Vertrauensarbeitszeit“ und Verfall von Arbeitszeit entwerteten bis heute für Millionen von Beschäftigten Teile ihrer geleisteten Arbeit.

Eine Schlussfolgerung war, längere Arbeitszeiten zumindest zu erfassen und in Langzeitkonten zu sammeln, statt sie verfallen zu lassen. Diese Zeitguthaben stehen den Beschäftigten für berufliche Bildung, Reduzierung der Arbeitszeit für Kinderbetreuung oder Pflege, aber auch für eine schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit am Übergang zur Rente zur Verfügung. Die tarifliche Vereinbarung von Langzeitkonten wurde zunächst in betrieblichen Ergänzungstarifen, dann 2005 im Flächentarif Baden-Württemberg und 2006 in Nordrhein-Westfalen vereinbart. Die Umsetzung in die Betriebspraxis erfolgt aber bis heute nur in Einzelfällen. Das entscheidende Problem für die Beschäftigten ist der selektive Zugang: Einerseits sind die Ansparszeiträume so lang, dass sie für jüngere Beschäftigte kaum nutzbar sind, andererseits sollte das Ansparen von Arbeitszeit nicht zur gesundheitlichen Belastung werden. Daher wird dieses Modell nur ein ergänzendes Instrument im Kontext lebensphasenorientierter Arbeitszeiten bleiben.

Parallel haben sich in den letzten Jahren Arbeitszeitarangements entwickelt, die sich durch ein neues Element auszeichnen: Die Orientierung an den Beschäftigten. Erstmals fanden persönliche, vermeintlich individuelle, Wünsche und Ansprüche Eingang in die Konzeption von Betriebsvereinbarungen. Wenn aber Homeoffice-Arrangements für viele zur Notlösung zwischen überfülltem Regionalexpress und heimischen Esstisch werden, wird offensichtlich: *Es bedarf eines neuen institutionellen Settings, das selbstbestimmte Arbeitszeiten nicht zum Bumerang eines entgrenzten Leistungsanspruchs an den „Arbeitskraftunternehmer“ werden lässt. Vielmehr geht es darum, Selbstbestimmung und Sicherheit, aber auch gleiche Teilhabe, zu ermöglichen. Dies verlangt solidarische Lösungen, auch über Tarifpolitik und Mitbestimmung.*

## **Handlungsmächtigkeit und Tarifbindung der IG Metall**

Die Periode wachsender Mitgliederzahlen und steigender Organisationsgrade der IG Metall (bis Ende der 1980er Jahre) war vor allem geprägt durch Organisationserfolge in der Massenfertigung der boomenden Industrie. In den Mittelpunkt der Tarifpolitik der IG Metall rückte der fordistische Massenarbeiter.

Für die IG Metall war die vorhandene Diversität in den Beschäftigtenstrukturen kein wirkliches Thema. Reichte doch das Potenzial bei der „Kerntruppe“ aus, um tarif- und betriebspolitisch erfolgreich zu agieren – was im Arbeitskampf 1984 bewiesen wurde. ►

Nach der Krise 1993/94 setzte eine Trendwende ein. Die IG Metall geriet gleich mehrfach in die Defensive, auch in der Arbeitszeitpolitik. Zwar konnte 1995 noch die letzte Stufe der Arbeitszeitverkürzung in einem Arbeitskampf in Bayern durchgesetzt werden, doch beschleunigte sich eine Abwärtsentwicklung in der Tarifbindung. Die Tarifbindung der Arbeitgeber ist in keinem anderen Jahrzehnt so stark zurückgegangen wie in dem der Wiedervereinigung. Die Gründe wurden vielfach beschrieben und analysiert: Die „Mitgliedschaft ohne Tarifbindung“ (OT-Mitgliedschaft) boomte, arbeitgebernahe Gewerkschaften versuchten ihr Gefälligkeitsglück im Tarifgeschäft. Auch die Mitgliederzahlen der IG Metall waren rückläufig.

Arbeitszeitpolitik wurde zur Sicherung von Beschäftigung genutzt. Hier bestand auch eine gemeinsame Interessenslage quer durch alle Beschäftigtengruppen. Der gestaltenden Arbeitszeitpolitik fehlten dagegen Leitlinien, sie „verbetrieblichte“ und verharnte in Abwehrkämpfen gegenüber Flexibilisierungswünschen der Arbeitgeber. Kurzum: Die Zeitspanne nach Mitte der 90er Jahre bis ca. 2005 markiert organisationspolitisch und auch arbeitszeitpolitisch eher verlorene Jahre.

Seit Mitte der 2000er Jahre und insbesondere nach der Finanz- und Wirtschaftskrise veränderten sich die Rahmenbedingungen für eine neue gestaltende Arbeitszeitpolitik der IG Metall. Ein Schlüssel war das Pforzheimer Abkommen 2004, das die Möglichkeit der temporären Abweichung vom Tarifvertrag regelte. Dieses veränderte die Entwicklung in zwei wesentlichen Faktoren: Die Tarifbindung stabilisierte sich und die IG Metall entwickelte eine Beteiligungspraxis der Mitglieder und Beschäftigten, die über das bis dato praktizierte Verständnis der Delegation von Interessensvertretung hinausgeht.

Die „heimliche“ Verbetrieblichung der Arbeitszeitpolitik durch Vereinbarungen „unter der Ladentheke“ – Mitglieder und/ oder Beschäftigte waren vorher in der Regel nicht eingebunden – wurde beendet und in ein koordiniertes Verfahren von Tarifabweichungen eingebunden. Auch die unklare Rolle der Funktionäre und Gremien – die intensiv geführte Debatte um das Co-Management war Ausdruck davon – wurde offen thematisiert.

Hinzu kommt eine Debatte über eine zeitgemäße Aufgabenbeschreibung der Vertrauensleutarbeit. Dieses „Asset“ der IG Metall wurde lange Zeit unter Wert verkauft. So können Vertrauensleute als gewerkschaftliche Repräsentanten in Arbeitsgruppen und Abteilungen in einer neuen Arbeitszeit- (und Leistungs-)politik, deren Umsetzungsbedingungen noch stärker von den Erfordernissen der Arbeitsplätze bestimmt sein werden, aktiver zur Durchsetzung von Selbstbestimmung und Teilhabe der Beschäftigten beitragen. Damit können sie einen Beitrag zur Veränderung der Arbeitszeitkultur vor Ort leisten.

Die Beschäftigtenbefragung 2013, an der über eine halbe Million Beschäftigte teilnahmen, war ein weiterer Schritt der Öffnung der IG Metall zu einer Beteiligungsgewerkschaft, die Diversität nicht mehr als Bedrohung empfindet,

sondern diese in ihre Tarif- und Betriebspolitik integriert. Das stärkt das Prinzip solidarischer Tarifpolitik. Das eindeutige Votum der Beschäftigten, der Arbeitszeitpolitik entlang der Dimensionen Sicherheit, Selbstbestimmung und gerechte Teilhabe eine hohe Priorität beizumessen, wurde als Handlungsauftrag angenommen.

Intensive Debatten in Tarifkommissionen über die Eckpunkte mittelfristiger Tarifpolitik bestätigen diese Schwerpunktsetzung. Und auch der vor uns stehende Gewerkschaftstag wird dies als Schwerpunkt gewerkschaftlichen Handelns der nächsten Jahre festlegen – so viel lässt sich durch die vorliegenden Anträge zur Arbeitszeitpolitik vorhersagen.

Daneben entwickelte sich die IG Metall konsequent zu einer „Erschließungsgewerkschaft“ weiter. Mit dem Prozess „IG Metall 2009“ wurden Umschichtungen in den Ressourcen vollzogen, die konsequent die Erschließung von Betrieben, Tarifbindung sowie betriebliche Organisationsmacht zum Ziel hatten. Weitere Umschichtungen sind in Planung. Dieses geschieht nicht nur in den „Kernen“ der Metall- und Elektroindustrie, sondern auch an ihren Rändern. Neue Branchen und neue Geschäftsmodelle, wie Leiharbeit und Werkverträge, werden tarifpolitisch erschlossen und damit wird die Option der Arbeitgeber auf arbeitszeitpolitische Parallelwelten eingeengt. Das Ergebnis ist bis dato nicht nur eine bereits seit Jahren anhaltende positive Mitgliederentwicklung, sondern auch ein gestärktes Handlungspotenzial in Arbeitszeitfragen.

*Diese Katharsis der IG Metall – von einer eher geschlossenen, auf einen spezifischen Typus von abhängig Beschäftigten zentrierten Gewerkschaft hin zu einer mitgliedstärkeren und damit handlungsstärkeren beteiligungsorientierten Erschließungsgewerkschaft, die Diversität als Stärke begreift –, ist Voraussetzung für eine neue, arbeitszeitpolitische Gestaltungsoffensive, die kraftvoll genug ist, auch in den sozialrechtlichen Raum hineinwirken zu können.*

## **Unser Zielbild: Arbeitszeitpolitik für ein neues Normalarbeitsverhältnis**

Der Orientierungspunkt der Beschäftigten liegt nach wie vor im traditionellen Normalarbeitsverhältnis, insbesondere bezüglich der damit verbundenen Leitziele von unbefristeter und existenzsichernder Beschäftigung. Genau diese Leitziele sind es aber, die sich für viele Beschäftigte gerade nicht mehr im Rahmen einer lebenslangen Vollzeitbeschäftigung und der in der Regel damit verbundenen (betrieblich definierten) Flexibilitätsanforderungen im Wochen-, Monats- und Jahresverlauf realisieren lassen – wenn nicht auf Ansprüche und Bedürfnisse der Beschäftigten eingegangen wird. Zu nennen sind insbesondere familiäre Verpflichtungen, Weiterbildungserfordernisse, gesund erhaltende Arbeit und der generelle Wunsch, halbwegs verlässliche Alltagsarrangements treffen zu können. Der letztgenannte Punkt stellt für viele keine Absage an Flexibilität dar, sondern betont vielmehr Mitsprachemög-

lichkeiten und betriebliche Akzeptanz persönlicher Bedürfnisse oder Anliegen.

Um Alltagsarrangements ermöglichen zu können, benötigen sowohl die Lage als auch die Verteilung der Arbeitszeit absolute Grenzen. Wo diese liegen, kann durchaus neu verhandelt werden. Dies darf zum Schutz der Beschäftigten jedoch nicht individuell, sondern muss in einem kollektiven Rahmen stattfinden. Werden die genannten Leitziele ernst genommen, gilt es, die Arbeitszeit alltags- und lebensphasengerecht zu gestalten. Es sollte ermöglicht und zum Normalfall werden, dass Beschäftigte zweckgebunden phasenweise aussteigen oder ihre Arbeitszeit verkürzen können. Im besten Falle geschieht das über eine integrierte Herangehensweise, in der staatlich-institutionelle und tarifpolitische Arrangements aufeinander abgestimmt sind. Denkbar wäre z. B. eine gesetzliche Rahmendefinition der Anspruchsfälle inklusive finanzieller Förderung etwaiger Aufstockungsleistungen plus ergänzende, kollektive Vereinbarungen über die Durchführung und – besonders wichtig im subsidiären Sinne – tatsächliche Umsetzung solcher Möglichkeiten und Ansprüche.

Betriebsräte und die Mitbestimmungspraxis hätten dabei drei zentrale Aufgaben:

- Erstens müssten sie dafür Sorge tragen, dass die Beschäftigten in die (auch betrieblichen) Aushandlungsprozesse tatsächlich eingebunden werden;
- zweitens sollten sie sicherstellen, dass tatsächlich allen Beschäftigten(-gruppen) passgenaue Zugänge eröffnet werden;
- und drittens sollten sie die Durchsetzung der Ansprüche und auch ihre Durchführung aktiv begleiten und kontinuierlich verbessern.

### **Sozialstaat 4.0 – ohne Arbeitszeitpolitik und Tarifbindung geht es nicht**

Die IG Metall hat in diesem Jahr zwei lebensphasenspezifische Tarifabschlüsse erzielt: Die Modernisierung des TV FlexÜ (Altersteilzeit) und die Neugestaltung des TV Bildungsteilzeit. Beide passen zur aktuell in der Politik dominanten sozialpolitischen Debatte: Es handelt sich um Ansätze einer Arbeitszeitdebatte, die gleichermaßen die Themen Lebenszeit und Arbeitszeit umkreisen und deshalb auf großes Interesse in der Politik und in den Medien stoßen. So gerät auch die betriebliche Gestaltungsebene samt ihrer Akteure wieder stärker in den Fokus der politischen Öffentlichkeit. Dabei lässt sich ein klarer Schwerpunkt in der Debatte identifizieren: Sie ist lebenslauforientiert und stellt mittel- bis langfristige Lösungen sozialpolitischer, bildungspolitischer und vereinbarkeitspolitischer Gestalt in den Mittelpunkt. Die Arrangements des Alltags, die Zeitflexibilitäten und auch die Zeitverwerfungen, die täglich von den Beschäftigten zu bewältigen sind, stehen derzeit noch nicht im Mittelpunkt. Vielmehr werden – wenn auch noch nicht explizit durch die Brille der Arbeitszeit – mit großem Engagement Formen des ortsflexiblen und mobilen Arbeitens

diskutiert. Auch bei dieser Debatte stellt sich zwangsweise, vergleichbar zur aktuellen Debatte um die Dokumentationspflichten beim Mindestlohn, die Frage nach erfassten oder verfallenden Arbeitsstunden.

Arbeitszeitpolitik ist bisher normatives Kernelement des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells. Und sie wird es auch weiterhin sein, wenngleich in neuer Form. Die IG Metall ist in diesem Politikfeld Vorreiter mit einer klaren Position: Lebensphasenspezifische Verkürzungen der Arbeitszeit und tägliche Arbeitszeitarrangements dürfen nicht länger individuelle Notlösungen oder exklusives Recht einzelner Beschäftigtengruppen sein. Die zufriedenstellende Integration *aller* Beschäftigten ins Erwerbsleben, gemessen an der Realisierung ihrer tatsächlichen beruflichen Entwicklung – nicht an „Chancen“ und „Möglichkeiten“ –, ist der Maßstab für zukünftige sozial- und tarifpolitische Interventionen.

Die Zielperspektive ist dabei, dass die Integration von tariflichen, sozialpolitischen und steuerpolitischen Regelungen so gestaltet wird, dass Erwerbsverläufe mit schwankenden Arbeitszeiten ohne große Einkommens- und Sicherheitsverluste und frei von Existenzangst gelebt werden können. Im Kern geht es darum, temporäre Abweichungen vom Vollzeitstatus zu legitimieren und (teilweise) zu finanzieren bzw. aufzustocken: solidarische Verantwortung statt individuelles Pech oder Glück – im Idealfall arrangiert und begleitet als Gemeinschaftsprojekt von Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Sozialpolitik muss dabei in einem sehr weiten Sinne verstanden werden und insofern selbstverständlich auch Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungspolitik einbeziehen. Gleiches gilt für Familien-, Kinder- und Jugendpolitik. Dabei geht es jeweils um materielle Absicherungen und institutionelle Angebote. Die Integration von Regulationsebenen ist zentral für sozialstaatliche Arbeitszeitpolitik. Genauso wichtig ist aber gelebte Subsidiarität im Betrieb. Denn erstens kann nur so sichergestellt werden, dass alle Beschäftigten mit ihren spezifischen Interessen an Angeboten und Konzeption beteiligt werden; zweitens muss gelten, dass letzten Endes auch alle tatsächlich von ihren (neuen) Rechten profitieren können.

Arbeitszeitpolitik und Tarifbindung sind kollektive Arrangements, sie sind zwei Seiten einer Medaille. Und deshalb ist und bleibt eine wirkmächtige Tarifbindung – wie bisher – zweites normatives Kernelement unseres Wirtschafts- und Sozialmodells. Die Verschränkung des kollektiven Handelns über mehrere Ebenen – auch unter Berücksichtigung des kollegialen Teams – ist es, die gleichermaßen Selbstbestimmung *und* Sicherheit für die einzelnen Beschäftigten ermöglicht.

Dieser Ansatz überzeugt auch in makroökonomischer Sicht, da ein auf diese Weise integrativ abgesichertes neues Normalarbeitsverhältnis in seiner Wirkung weit über die Befriedigung individueller Arbeitszeitarrangements hinausreicht. Dieses kann einen entscheidenden Beitrag zur Fachkräfteentwicklung leisten und damit die In- ►

novationsbreite und -tiefe in Unternehmen deutlich verbessern. Zudem ist damit ein relevanter Beitrag – auch in kultureller Perspektive – für die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft bzw. Belegschaft durch die Erhöhung des Arbeitspotenzials und entsprechender Umgestaltung von Arbeitsprozessen verbunden. Er ist auch eine Antwort auf die Spaltung des Arbeitsmarkts. Die integrative Kraft läge in der Möglichkeit, den hochgradig nach Qualifikation, Herkunft und Geschlecht segregierten deutschen Arbeitsmarkt aufzumischen. Die darin verschlossenen Türen zwischen Teilzeit und Vollzeit, zwischen akademisch und nicht-akademisch, zwischen mittlerem Schulabschluss und Abitur, zwischen deutsch und nicht-deutsch werden geöffnet und durch begehbbare und sinnvolle Korridore verbunden. Diese Korridore würden aus Sozial- und Tarifpolitik ein integriertes System machen, das Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt der sozialstaatlichen Absicherung stellt und ein gemeinsames, konsistent abgesichertes Ziel verfolgt durch

- kollektive Absicherung,
- subsidiäre Umsetzung und
- individuelle Gestaltung im Kontext des Arbeitsteams.

Kernelement der Gestaltung ist das Prinzip der subsidiären Arbeitspolitik: Soviel Staat wie nötig, soviel (Tarif-)Autonomie wie möglich. Die Verschränkung von staatlichem Handeln, solidarischer Tarifpolitik und betrieblicher Mitbestimmung wäre damit Kern eines Sozialstaates 4.0., der die individuelle Selbstbestimmung aktiv entwickelt. ■

#### AUTOREN

**JÖRG HOFMANN** ist Zweiter Vorsitzender der IG Metall und als Vorstandsmitglied zuständig für Tarifpolitik, Betriebs- und Branchenpolitik.

@ joerg.hofmann@igmetall.de

**TANJA SMOLENSKI** ist Referentin im Berliner Büro des IG Metall Vorstands und zuständig für Politikkontakte rund um die Themen Arbeit und Soziales.

@ tanja.smolenski@igmetall.de