

Britta Rehder

# Mitbestimmung im Investitionswettbewerb

## 1. Einleitung

Das Begriffspaar „Internationalisierung und Mitbestimmung“ löst vielfach Unbehagen aus. Die Medien übermitteln die Bilder der streikenden Opel-Belegschaft in Bochum, die gegen die US-amerikanische *General Motors*-Konzernzentrale in Detroit protestiert, weil sie Investitionen aus Deutschland abziehen will. Am Ende verlassen Tausende Arbeitnehmer das Unternehmen; und der Rest der Belegschaft wird materielle Konzessionen leisten, um die Standorte und Arbeitsplätze zumindest mittelfristig zu erhalten.

Unter dem Einfluss wirtschaftlicher Internationalisierung werden die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretungen mit Standortkonkurrenz, Produktionsverlagerungen und Konzessionsforderungen konfrontiert. Vielfach wird argumentiert, die weltweite Mobilität von Arbeit und Kapital führe zum *race to the bottom* und zum Regimewettbewerb. Die nationalen Systeme mit niedriger Kostenstruktur und schwach ausgeprägten oder liberalen Arbeitsbeziehungen genießen demnach Wettbewerbsvorteile gegenüber den koordinierten Systemen, deren Institutionen und Regulierungsniveaus unter Druck geraten (zur Unterscheidung zwischen liberalen und koordinierten Systemen vgl. Hall und Soskice 2001).

Schaut man genauer hin, stellt man – wie immer – fest, dass die Zusammenhänge nicht so eindimensional und linear sind, wie sie auf den ersten Blick scheinen. Dieser Beitrag möchte die Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Internationalisierung und betrieblicher Mitbestimmung beleuchten und beruft sich dabei auf die empirischen Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung. Um dem Profil dieser Zeitschrift gerecht zu werden, wird dabei besonderes Augenmerk auf die Beziehungen zwischen deutschen und osteuropäischen Standorten gelegt. Folgende Fragen sollen beantwortet werden:

Wie beurteilen Betriebsräte selbst die Vor- und Nachteile der Internationalisierung? Unter welchen Bedingungen führt diese zur Standortkonkurrenz? Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen der Interessenvertretungen, Investitions-

---

\* Dr. Britta Rehder, geb. 1970, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.  
E-Mail: rehder@mpifg.de.

entscheidungen zu beeinflussen? Welche typischen Konfliktkonstellationen und Problemlagen resultieren aus der Internationalisierung für die betriebliche Mitbestimmung? Wie ändern sich die Interessenvertretungsstrukturen und -politiken in Deutschland? Und nicht zuletzt stellt sich auch die Frage, wie sich die betrieblichen Arbeitsbeziehungen jenseits der deutschen Grenzen unter den Bedingungen des Investitionswettbewerbs entwickeln.

## 2. Standortwettbewerb als Herausforderung für die betriebliche Interessenvertretung

Die Globalisierung und ihre Folgen für die betriebliche Mitbestimmung sind nicht eindeutig. Die Interessenvertretungen selbst sehen nicht nur ihre Nachteile, sondern auch die Vorteile. Im Sommer 2000 führte das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung eine schriftliche Befragung der Betriebsratsvorsitzenden deutscher Großunternehmen durch. Im Zentrum stand ihre Bewertung der Folgen wirtschaftlicher Internationalisierung für die Arbeitsbeziehungen in ihrem Unternehmen. Dabei stellte sich heraus, dass die Mehrzahl der Betriebsräte die internationalen Aktivitäten der Firmen nicht als Bedrohung für die deutschen Standorte ansieht. Ausländische Direktinvestitionen sind die direkteste Form der Internationalisierung. 68 Prozent der Betriebsräte gaben an, dass in ihrem Unternehmen in den vorhergehenden fünf Jahren umfangreiche ausländische Direktinvestitionen getätigt worden sind. 54 Prozent der Interessenvertreter antworteten, sie würden die Pläne der Unternehmensleitung dabei *immer* unterstützen. Weitere 34 Prozent gaben an, die Investitionspläne *meistens* zu unterstützen. Nur zehn Prozent lehnten die Investitionen im Ausland ab (siehe MPIfG 2002: 40).<sup>1</sup> So lange das weltweite Engagement der Unternehmen auch für heimische Standorte mit steigenden Absatzchancen verbunden ist oder nur „einfache“ Produktionsabläufe verlagert werden, während „anspruchsvolle“ Tätigkeiten, wie z.B. die Konstruktion, Forschung und Entwicklung, an den deutschen Fertigungsstätten konzentriert werden, gilt die Internationalisierung als Positivsummenspiel für alle Beteiligten. Teilweise ist die kostensenkende Verlagerung der Komponentenfertigung sogar die Voraussetzung dafür, die heimischen Löhne und Arbeitsbedingungen vor Preisdruck zu schützen. Internationalisierung bedeutet hier die Möglichkeit, Kosten zu externalisieren (vgl. Rehder 2003: 124-129).

Gleichwohl wird die Internationalisierung als Herausforderung für die betriebliche Mitbestimmung gesehen. Dies gilt insbesondere dort, wo sie nicht mit der Herausbildung einer neuen Arbeitsteilung im Sinne einer Spezialisierung einher geht, sondern zur Investitionskonkurrenz zwischen Standorten mit vergleichbarem Profil führt. Die Öffnung der osteuropäischen Märkte hat diesen

---

<sup>1</sup> Befragt wurden die Betriebsratsvorsitzenden von 111 deutschen Großunternehmen. Die Rücklaufquote betrug 69 Prozent (siehe MPIfG 2002: 40).

Sachverhalt ins Bewusstsein der Betriebsräte gerückt. In einigen Branchen sind Produktionsverlagerungen durch das Fallen des „Eisernen Vorhanges“ erheblich einfacher und damit realistischer geworden. Nicht nur in der Automobilindustrie und bei ihren Zulieferern wurden in unmittelbarer Nähe zu den traditionellen deutschen und westeuropäischen Fertigungsstätten äquivalente neue Standorte in Osteuropa errichtet, die mit einem Arbeitskostenverhältnis von eins zu zehn fertigen können. Dies wird von den Betriebsräten als zentrales Problem für die Interessenvertretungen in Deutschland gesehen (vgl. Widuckel 2000).

Internationale Standortkonkurrenz resultiert jedoch nicht zwangsläufig und unmittelbar aus der Erschließung neuer Märkte und Produktionsstandorte. Eine zweite wesentliche Voraussetzung des Investitionswettbewerbs liegt in dem Wandel der Produktionsstrategien, der sich seit den 1980er Jahren in verschiedenen Branchen vollzogen hat. Die *Modularisierung* der Produktion ermöglicht die Zerlegung vertikal integrierter Produktionsabläufe in autonome Einheiten. Diese können dann weltweit verteilt und wieder zusammen geführt werden, die Teil- und Endprodukte lassen sich zu niedrigen Preisen weltweit transportieren. Die *Standardisierung* der Produktion führt dazu, dass spezifische Module für verschiedene Produkte verwendet werden können. Dadurch werden die Produktion und die damit zusammen hängenden Standortentscheidungen noch flexibler. Das Grundmuster von Modularisierung und Standardisierung lässt sich zum Beispiel in der Telekommunikations- und Elektronikindustrie, im Fahrzeug- und Maschinenbau beobachten (vgl. Harrison 1994; Hancké 1997). Die Möglichkeit, Produktionsabläufe zu zerlegen, Module flexibel zu kombinieren und bei geringen Kosten zu transportieren, ist die Voraussetzung zum „*global sourcing*“. Nur unter dieser Prämisse können sich Produktionsstandorte von Absatzmärkten entfernen, und nur hier entsteht internationale Standortkonkurrenz.

Wo Produktionsprozesse nicht mechanisch und deswegen „unteilbar“ sind, weil sie zum Beispiel auf naturwissenschaftlichen Reaktionsketten basieren (wie in Teilen der chemischen Industrie), und wo Maschinen(teile) und Anlagen schwer beweglich sind, sodass die Transportkosten wieder eine bedeutende Rolle spielen, konkurrieren Produktionsstätten nicht unmittelbar miteinander, weil zwangsläufig am angesteuerten Absatzmarkt produziert werden muss. Ein deutscher Betriebsrat sorgt sich, wenn ein Fahrzeug in einer tschechischen Fabrik montiert wird, obwohl es auch in Deutschland hätte montiert werden können. Er sorgt sich aber nicht, wenn ein Kraftwerk von einer tschechischen Niederlassung vor Ort gebaut wird, denn eine deutsche Niederlassung hätte diesen Auftrag ohnehin nie bekommen. Nicht immer bedeutet Internationalisierung also Standortkonkurrenz.

Wo sie existiert, wird sie von den Unternehmensleitungen jedoch in die Entscheidungsfindung systematisch einbezogen. Und hierin liegt die Herausforderung für die betriebliche Mitbestimmung. In multinationalen Unternehmen besteht ein wichtiges Steuerungsinstrument darin, Investitionsentscheidungen an ein internationales *Benchmarking* der Standorte oder ein konzerninternes Wett-

bewerbsverfahren zu knüpfen (vgl. Mueller und Purcell 1992). Produktionsstätten werden dabei anhand verschiedener Indikatoren vergleichend evaluiert. Zu diesen Indikatoren zählen zum Beispiel die vorhandene Infrastruktur, die Qualifikation der Beschäftigten, die Nähe zu den angesteuerten Absatzmärkten, die Produktionskosten, die Produktivität, mögliche staatliche Subventionen etc. Gleichzeitig werden Produktionsvorhaben und die daran gekoppelten Investitionen (zum Beispiel die Modernisierung einer Werkhalle) von der Konzernzentrale ausgeschrieben. Geeignete Standorte, darunter manchmal auch Zulieferbetriebe, bewerben sich und konkurrieren um den Zuschlag. Dieses Verfahren ist insbesondere bei den Automobilherstellern und ihren Zulieferern zu beobachten (vgl. Zagelmeyer 2000). Es finden sich jedoch auch zahlreiche ähnliche Beispiele in der elektrotechnischen Industrie und im Maschinenbau. In diesem Zusammenhang werden häufig vor Ort zwischen Management und Interessenvertretung so genannte betriebliche Bündnisse geschlossen, die darauf abzielen, die eigenen Standortbedingungen möglichst attraktiv zu gestalten und die Wettbewerbsposition zu verbessern. Damit stoßen wir in den Kern des Zusammenhangs zwischen Internationalisierung und Mitbestimmung vor.

### **3. Betriebliche Bündnisse als neues Instrument der Mitbestimmung**

Betriebliche Bündnisse, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes bzw. Unternehmens zu verbessern und gleichzeitig Beschäftigung zu sichern, haben sich seit den 90er Jahren fest im deutschen System der Arbeitsbeziehungen etabliert (vgl. dazu Seifert 2002; Berthold et al. 2003; Rehder 2003; Massa-Wirth und Seifert 2004). Ihr besonderes Merkmal besteht in den bilateralen Konzessionen, die von den Betriebsparteien erbracht werden. Die Arbeitnehmerseite akzeptiert Flexibilisierungsmaßnahmen oder Einkommenseinschnitte, um die Kostensituation zu verbessern oder die Arbeitsbedingungen an die Betriebsabläufe und die Marktbedingungen anzupassen. Dafür verzichtet die Arbeitgeberseite auf betriebsbedingte Kündigungen, oder sie garantiert den Standorterhalt und alle dafür notwendigen Investitionen. Im Gegensatz zu traditionellen Betriebsvereinbarungen werden auch Themen verhandelt, die nach dem Betriebsverfassungsgesetz nicht der Mitbestimmung unterliegen, sondern dem Direktionsrecht des Managements oder der Regulierung der Tarifparteien.

Die Tatsache, dass Arbeitnehmer heute Konzessionen machen, um Arbeitsplätze zu sichern, ist *keine* Folge der Internationalisierung, sondern in vielen Branchen zu beobachten. So handeln die ehemals staatlichen Infrastrukturunternehmen regelmäßig betriebliche Pakte aus, um ihren Privatisierungsprozess personalpolitisch zu flankieren. Auch Dienstleistungsunternehmen und sogar der öffentliche Dienst machen von dem Instrument mittlerweile zunehmend Gebrauch. Charakteristisch für multinationale Unternehmen ist aber der Vereinbarungstyp (siehe Rehder 2003: 90ff.). Die Bündnisse in diesen Unternehmen sind in der

Regel *Investitionsvereinbarungen*. Sie sind meist ein direktes Resultat aus dem skizzierten Investitionswettbewerb. Hier werden nicht nur die Modifikationen der Arbeitsbedingungen nieder gelegt, sondern auch mehr oder weniger konkrete Pläne zur Verteilung von Produktlinien und die dafür vorgesehenen Investitionen (Zahl der bei Bedarf neu zu schaffenden Arbeitsplätze, Modernisierung von Anlagen und Maschinen etc.). Betriebliche Bündnisse in multinationalen Unternehmen bringen damit einen generellen Trend in der Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung besonders gut zum Ausdruck.

Die Arbeit der Interessenvertretungen wird heute vielfach mit dem Begriff des *Co-Managements* charakterisiert (vgl. Kotthoff 1994; Müller-Jentsch 1995). In der Literatur werden dafür zwei Merkmale als kennzeichnend angesehen (siehe Schmidt und Trinczek 1999: 117): Erstens würden Betriebsräte heute vielfach „zumindest faktisch fast gleichberechtigt“ an wichtigen Unternehmensentscheidungen beteiligt, auch wenn sich dieses Verhandlungsmandat nicht aus dem Betriebsverfassungsgesetz ableiten lässt. In den multinationalen Unternehmen, die Investitionsvereinbarungen aushandeln, ist dies der Fall. Ob die Interessenvertretungen dabei „faktisch fast gleichberechtigt“ verhandeln, ist eine empirische Frage. Aber das Thema rückt auf ihre Agenda und wird verhandelbar, auch wenn es nicht zum Katalog der Mitbestimmungsrechte zählt. Und da Standortentscheidungen niemals eindimensional getroffen werden, sondern auf der Basis eines Kriterienbündels, entsteht für die Betriebsräte ein Verhandlungsspielraum (vgl. Stumpf-Fekete 2000). Maßnahmen zur Infrastrukturverbesserung, zur Qualifizierung, die Nähe zu den Absatzmärkten, die Kosten, die Produktivität und die technische Ausstattung werden im Rahmen der Investitionsentscheidungen gegeneinander abgewogen, auch von den Interessenvertretungen. So wird zum Beispiel von Betriebsräten regelmäßig versucht, durch die Unterstützung produktivitätsfördernder Maßnahmen oder durch die Mobilisierung staatlicher Subventionen Lohnkonzessionen abzuwenden. Oder Lohnkonzessionen werden akzeptiert, wenn gleichzeitig Qualifikationsmaßnahmen eingeführt werden. Irgendeine Wahl und einen gewissen Verhandlungsspielraum haben die Interessenvertretungen meistens.

Das zweite Merkmal des *Co-Managements* besteht nach Schmidt und Trinczek darin, dass Betriebsräte die Interessen der Belegschaft aus der Betriebsperspektive heraus formulieren. Es werde nicht mehr nach der besten Regelung für die Belegschaft gefragt. Vielmehr werde überlegt, was gut für den Betrieb – und damit für die Belegschaft – sei (siehe Schmidt und Trinczek 1999: 117). Belegschafts- und Unternehmensinteresse verschmelzen hierbei tendenziell miteinander. Auch dieses Merkmal trifft auf die betriebliche Mitbestimmung im Investitionswettbewerb zu. Mit der Verknüpfung der Themen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung im Rahmen betrieblicher Bündnisse akzeptieren die Interessenvertretungen die Annahme, das Wohl des Unternehmens sei die Voraussetzung für das Wohl der Belegschaft. Der Zusammenhang (und seine Kausalität) regiert dabei

nicht nur „im Geiste“, sondern wird regelmäßig explizit in der Präambel der Vereinbarungen festgehalten (siehe zum Beispiel DaimlerChrysler 2004: 1).

Wie kommt dieses integrative Co-Management zustande? Arbeitnehmer haben keine Möglichkeit, ihre Beschäftigungsinteressen verbindlich gegenüber der Unternehmensleitung durchzusetzen, weil dieser Entscheidungsbereich dem Direktionsrecht der Geschäftsleitung unterliegt. Im Gegenzug kann diese aufgrund der institutionell verankerten Mitspracherechte der Arbeitnehmer über wichtige Größen des Wertschöpfungsprozesses (Arbeitskosten, Flexibilität des Arbeitseinsatzes) nicht allein entscheiden. Der Tausch zwischen Konzessionen und Beschäftigungssicherung lohnt sich also für beide Seiten, weil wechselseitig auf Ressourcen des Anderen zurückgegriffen werden kann.

#### **4. Konfliktkonstellationen im Investitionswettbewerb**

In dieser tendenziellen Verschmelzung von Betriebs- und Belegschaftsinteresse lag bisher das größte Konfliktpotenzial, mit dem die betriebliche Mitbestimmung unter dem Einfluss der Internationalisierung konfrontiert ist. Konflikte entstehen typischerweise aus den Solidaritätsproblemen zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten, wenn Letztere die partikularen über die betriebsübergreifenden Interessen stellen und im Zweifelsfall durch ihre Konzessionen die Verbindlichkeit gewerkschaftlich ausgehandelter Tarifverträge preisgeben. Hierin liegt die mögliche Sprengkraft betrieblicher Bündnisse für den Flächentarif (vgl. zum Beispiel Artus 2001; Schmierl 2001; Rehder 2003). Ein prominentes Beispiel für diesen Konflikttyp ist das mittelständische Unternehmen Viessmann. Unter der Drohung der Standortverlagerung nach Tschechien hatten sich der Betriebsrat und die Belegschaft gegen den Willen der Gewerkschaft für ein tarifwidriges betriebliches Bündnis entschieden. Der Fall wurde schließlich vom Arbeitsgericht entschieden, weil eine einvernehmliche Lösung nicht erreicht werden konnte (vgl. Buchner 1996). Solidaritätskonflikte entstehen vor allem dort, wo die Beziehungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ohnehin brüchig sind. Bei Viessmann sind beispielsweise weniger als zehn Prozent der Mitarbeiter gewerkschaftlich organisiert.

Seit dem letzten Jahr sind die Konflikte in multinationalen Unternehmen jedoch nicht nur außergewöhnlich intensiv, sondern es wandelten sich auch die Konfliktkonstellationen (vgl. dazu ausführlich Rehder 2005). Während Auseinandersetzungen zwischen der betrieblichen und der überbetrieblichen Interessenvertretung in den Hintergrund traten, gewannen Konflikte zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite sowie Auseinandersetzungen innerhalb des Arbeitnehmerlagers an Bedeutung. Damit wanderten die Konflikte auch vom schwach organisierten Rand des Systems der Arbeitsbeziehungen in seinen Kern, vor allem in die hoch organisierte Automobilindustrie, die als Rückgrat des Flächentarifes und der Mitbestimmung gilt.

Bei der DaimlerChrysler AG wurde im Juli 2004 eine Vereinbarung zwischen den Betriebsparteien unter Zustimmung der Tarifvertragsparteien unterzeichnet. Verabredet wurden Produktionszuweisungen, Investitionen und Beschäftigungsgarantien für die deutschen Standorte. Im Gegenzug wurden Sparmaßnahmen im Umfang von ca. 500 Millionen Euro konzidiert. Die Verhandlungen waren nicht nur zwischen dem Betriebsrat und dem Management ungewöhnlich konfrontativ, sondern auch zwischen dem Gesamtbetriebsrat und der IG Metall-Bezirksleitung einerseits und lokalen Betriebsräten und ihren Belegschaften andererseits.

Die Arbeitgeberseite hatte zuvor einen Standortwettbewerb zwischen verschiedenen Werken angekündigt. Erstmals in der Geschichte der betrieblichen Bündnisse wurden dabei auch zwei westdeutsche Standorte gegen einander in Stellung gebracht. Darüber hinaus ging Mercedes-Chef Hubbert mit der Aussage in die Verhandlungen, die Sonderkonditionen für Arbeitnehmer im Tarifbezirk seien eine „baden-württembergische Krankheit“, die es auszukurieren gelte. Der Gesamtbetriebsrat reagierte darauf mit zahlreichen Protestaktionen. An einem bundesweiten Protesttag beteiligten sich bis zu 60.000 Mitarbeiter. Allerdings gelang es weder dem Betriebsrat noch der regionalen IG Metall-Führung, die Proteste zu kanalisieren. Die Belegschaft des Werks in Mettingen (unter Beteiligung des lokalen Betriebsrates) blockierte spontan und in eigener Verantwortung eine sechsspurige Bundesstraße, was zu erheblichen Auseinandersetzungen mit dem Gesamtbetriebsrat und der IG-Metall-Bezirksleitung führte. Die Mettinger argumentierten, es habe in ihrem Betrieb „kein demokratisches Ringen“ um die beste Lösung gegeben. Deshalb habe die Gewerkschaftsspitze auch keinerlei Berechtigung, Vertrauensleute und Betriebsräte zu reglementieren, die den Abschluss kritisierten.

Sehr viel weiter gingen die Konflikte im Herbst 2004 bei der Opel AG. Auf die Ankündigung der Konzernspitze von *General Motors*, 10.000 Arbeitsplätze in Europa zu streichen, wovon ein Großteil auf die deutschen Standorte entfallen sollte, folgte ein wilder Streik im Bochumer Werk. Die Belegschaft und ihre jeweiligen Betriebsrats-Vertreter zerfielen in völlig verschiedene Fraktionen. Während die einen für den Erhalt der Standorte mit Konzessionen streikten, forderten andere die Beendigung jeglicher Konzessionspolitik.

Konnte der Gesamtbetriebsrat zu Beginn noch von den Streiks profitieren, weil diese das Management an den Verhandlungstisch zwangen, gelang es ihm (und der IG Metall) am Ende nur notdürftig, die Lage zu befrieden. Eine betriebliche Abstimmung, die über die Weiterführung des Streiks entscheiden sollte, konnte nur durch einen Verfahrenstrick gewonnen werden.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Es wurde über folgende Formulierung abgestimmt: „Soll der Betriebsrat die Verhandlungen mit der Geschäftsführung weiterführen und die Arbeit wieder aufgenommen werden?“ Damit hätten die Streik-Befürworter nur in die Fundamentalopposition

Die Auseinandersetzungen bei Opel waren immer konfliktorientierter als in anderen Firmen. Von daher steht der aktuelle Konflikt durchaus in einer Tradition. Dennoch ist der Wandel der Konfliktkonstellation hier unübersehbar: Handelte es sich früher um Konflikte zwischen dem deutschen Opel-Management und den Belegschaften einerseits und der *GM*-Konzernzentrale andererseits, so hat das lokale Opel-Management diesmal die Position gewechselt. Es kämpfte nicht mehr gegen die Zentrale, sondern mit der Zentrale gegen den Betriebsrat und die Belegschaft. Gleichzeitig ist es vorher niemals der Fall gewesen, dass die Arbeitnehmervertretungen ihre Belegschaften nicht oder nur mühsam steuern konnten. Die bekannte Streikfreude der Opel-Beschäftigten, die zumindest in Bochum auch von der Montan-Mitbestimmungskultur her rührt, war immer eine Streikbereitschaft für und nicht gegen die Betriebsräte.

Ähnliche Konflikte lassen sich auch aus anderen Unternehmen (z.B. Volkswagen AG, Siemens AG, Philips GmbH) berichten. Offensichtlich geht die Verarbeitung der Internationalisierung für die betriebliche Mitbestimmung mit Legitimitätsdefiziten und wachsenden Konflikten innerhalb der Belegschaften einher. Warum ist das so?

Auf Arbeitnehmerseite scheint sich die Wahrnehmung von betrieblichen Bündnissen zu wandeln: Sie werden offensichtlich weniger akzeptiert als noch vor einigen Jahren. Dies ist vor allem dort der Fall, wo ein Bündnis auf das andere folgt, nämlich in den Unternehmen, in denen betriebliche Bündnisse systematisch als Bestandteil des strategischen Managements eingesetzt werden, um im unternehmensinternen Standortwettbewerb Investitionen zu verteilen. Für die Arbeitnehmer resultiert daraus, dass sie immer wieder und zum Teil in sehr kurzen Abständen Konzessionen leisten. Kommt dann noch eine kurzfristige Absatzkrise hinzu, die durch ein betriebliches Bündnis aufgefangen werden soll, steigt die Häufigkeit der Konzessionen in einem Unternehmen schnell deutlich an. Die Betriebsräte, die die Bündnisse ihren Belegschaften gegenüber mit dem Argument der Arbeitsplatzsicherung rechtfertigen, geraten in Argumentationsnot, wenn alle zwei Jahre neue Konzessionen für die immer gleichen Arbeitsplätze geleistet werden sollen. Der Glaube daran, dass die Vereinbarungen ein geeignetes Mittel sind, um Standorte abzusichern, nimmt tendenziell ab. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus möglich, dass die Fähigkeit der betrieblichen Mitbestimmung, die Folgen der Internationalisierung im Rahmen des Co-Managements zu bewältigen, mittelfristig an ihre Grenzen stößt.

---

gehen können. Trotzdem hat noch mehr als ein Viertel der Belegschaft für „Nein“ gestimmt.



## 5. Reaktionen jenseits der deutschen Grenzen: Betriebliche Interessenvertretung in osteuropäischen Tochtergesellschaften

Der Wunsch nach einer Flucht aus dem deutschen Modell der Arbeitsbeziehungen wird häufig als ein zentrales Motiv der Unternehmen zur Standortverlagerung angesehen. Empirische Forschungen über mittel- und osteuropäischen Tochtergesellschaften deutscher Firmen zeigen jedoch, dass diese Annahme vereinfacht ist. Katharina Bluhm hat die Niederlassungen verschiedener deutscher Unternehmen in Tschechien und Polen untersucht und kam zu einem zweigeteilten Befund (vgl. im Folgenden Bluhm 2001; 2002). Große multinationale Konzerne tendieren demnach dazu, ähnlich wie in Deutschland kollektive und kooperative Systeme der Arbeitsbeziehungen aufzubauen. Hier gibt es scheinbar einen *country-of-origin*-Effekt. Im Regelfall existieren gewerkschaftliche Interessenvertretungen und Kollektivvereinbarungen über Löhne und Gehälter im Betrieb. Materiell liegen letztere häufig weit oberhalb der branchenweit üblichen Niveaus. Dies ist nach Bluhm auch der Grund dafür, dass die Arbeitnehmergremien in den betroffenen Unternehmen kein Interesse an Branchentarifverträgen zeigen.

Mittelständische Unternehmen vollziehen hingegen offensichtlich eher einen Modellwechsel. In ihren osteuropäischen Niederlassungen werden seltener kollektive Interessenvertretungen und Lohnverhandlungen institutionalisiert. Zum Teil hat Bluhm sogar eine ausgesprochen ablehnende Haltung des Managements gegenüber Gewerkschaften ausgemacht. In gewisser Weise zeigt sich auch hier der Einfluss des Heimatlandes, denn auch in Deutschland sind es zunehmend die mittelständischen und kleinen Unternehmen, die aus dem Flächentarif fliehen, während die Großunternehmen weiterhin mehr oder weniger freiwillig der kollektiven Regulierung unterliegen. So wird die von einigen Arbeitgeberverbänden seit einigen Jahren angebotene Mitgliedschaft ohne Tarifbindung ganz überwiegend von Unternehmen mit durchschnittlich 100 Beschäftigten genutzt (siehe Streck und Rehder 2005).

Die Unterschiede zwischen großen und kleinen Unternehmen führt Bluhm auf drei Faktoren zurück. Erstens sorgen die in Großunternehmen existierenden überbetrieblichen Gremien der Interessenvertretung (Gesamtbetriebsräte, Konzernbetriebsräte) für grenzüberschreitende Kontakte. Diese ermöglichen und unterstützen die Etablierung kollektiver Systeme der Arbeitsbeziehungen an den neuen Standorten. Unsere Forschungen haben gezeigt, dass die zentralen Betriebsräte innerhalb der deutschen Grenzen häufig auch gegen den Widerstand der lokalen Repräsentanten versuchen, Standortkonkurrenz zu begrenzen, indem sie einheitliche Konzessionsvereinbarungen für die Arbeitnehmer aller inländischen Werke verabreden (vgl. Rehder 2005). Das Ziel besteht darin, die Standardisierung der Einkommen und Arbeitsbedingungen auch unter den Bedingungen zu erbringender Konzessionen dort, wo es möglich ist, zu erhalten. Offensichtlich wird das Mandat dahin gehend erweitert, dass Gesamt- und Konzern-

betriebsräte die Institutionalisierung kollektiver Regulierungen auch jenseits der deutschen Grenzen unterstützen, um auf diesem Weg den internationalen Wettbewerb zumindest abzumildern. In mittelständischen Unternehmen fällt diese Institutionalisierungshilfe weg, weil die Interessenvertretungen seltener über überbetriebliche Gremien verfügen.

Blum verweist zweitens auf die Rolle der ortsansässigen Gewerkschaften, die ihre Organisationsbemühungen aufgrund knapper Ressourcen auf Großunternehmen konzentrieren. Dadurch wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die Arbeitnehmer hier eine Motivation entwickeln, kollektive Interessenvertretung zu praktizieren und zu fordern. Dieser Faktor ist auch in Deutschland entscheidend für das Verbleiben der Konzerne im Flächentarif und das Interesse des Managements an kooperativen betrieblichen Arbeitsbeziehungen. Wo das Konfliktpotenzial der Arbeitnehmerseite groß ist und die Kosten potenzieller Auseinandersetzungen hoch, wird die friedensstiftende Funktion des kanalisiertes Klassenkonflikts höher geschätzt als in solchen Unternehmen ohne gewerkschaftliche Präsenz (vgl. Hassel und Rehder 2001).

Als dritten Faktor nennt Blum die Beobachtung deutscher Unternehmen durch die Medien in den betroffenen Ländern. Vor dem historischen Hintergrund gelte dies insbesondere in Polen. Ein unkooperatives Verhalten der deutschen Arbeitgeberseite gegenüber den einheimischen Beschäftigten bleibe demnach nicht unbeobachtet und könne entsprechend skandalisiert werden. Das setzt allerdings voraus, dass die Gesellschaft allgemein und die Medien im Besonderen kollektiv regulierte Arbeitsbeziehungen als wünschenswert betrachten, sodass Abweichungen von dieser Norm als Skandal wahrgenommen werden. Dies muss jedoch nicht zwingend der Fall sein, so lange die Beschäftigten auch im Rahmen eines individualisierten Systems im Verhältnis zum Landesdurchschnitt angemessen oder überdurchschnittlich gut bezahlt werden. Gleichwohl ist auch in Deutschland zu beobachten, dass „fremde“ und für die Maßstäbe der deutschen Arbeitsbeziehungen „unangemessene“ Managementstrategien ausländischer Konzernzentralen auf deutlichen gesellschaftlichen Widerstand stoßen können. Dies haben nicht nur die Auseinandersetzungen im Fall Opel/*General Motors* gezeigt.

Zusammengefasst könnte man sagen, dass die Großunternehmen an den ausländischen Standorten mit den gleichen – oder zumindest sehr ähnlichen – Problemen konfrontiert sind wie in der Heimat. Ihrer Flucht aus dem deutschen Modell der Arbeitsbeziehungen sind dadurch Grenzen gesetzt. Mittelständische Unternehmen nutzen hingegen diese Option – an ausländischen Standorten, aber zunehmend auch in Deutschland.

## 6. Ausblick: Europäische Betriebsräte als Ausweg aus der Standortkonkurrenz?

Dieser Artikel hat die Folgen der Internationalisierung von Unternehmen für die betriebliche Mitbestimmung anhand empirischer Forschungsergebnisse skizziert. Die Ambivalenz der Globalisierung für die Interessenvertretung wurde herausgearbeitet. Nicht immer bedeutet Internationalisierung auch Standortkonkurrenz. Und einer Strategie, durch Produktionsverlagerungen aus dem deutschen Modell der industriellen Beziehungen zu fliehen, sind zumindest bei den Großunternehmen Grenzen gesetzt.

Wo Standortkonkurrenz existiert, haben sich betriebliche Bündnisse als ein zentrales Instrument etabliert, mit dem die Betriebsräte auf den gestiegenen Wettbewerbsdruck reagieren. Sie haben das Co-Management der Interessenvertretung damit weiter entwickelt und teilweise bis an den Rand der wirtschaftlichen Mitbestimmung geführt. Gleichzeitig geraten die Betriebsräte im Kern des Systems der deutschen Arbeitsbeziehungen dadurch tendenziell in Legitimitätsprobleme gegenüber ihren Belegschaften, bei denen nicht absehbar ist, welche Intensität die daraus resultierenden Konflikte noch annehmen können.

Da die Beiträge dieser Zeitschriftenausgabe unter dem Titelthema *Europäischen Arbeitspolitik* versammelt sind, stellt sich die Frage, welche Rolle die Europäischen Betriebsräte bei der Bearbeitung der internationalen Standortkonkurrenz spielen. Die kaum mehr überschaubare Literatur zu Europäischen Betriebsräten kann und soll hier nicht referiert werden. Meine bisherigen Forschungsarbeiten zur betrieblichen Interessenvertretung unter den Bedingungen des Investitionswettbewerbs legen allerdings nahe, dass die Rolle der europäischen Instanz hier nicht besonders groß ist. In keinem der von mir untersuchten deutschen Großunternehmen war der Europäische Betriebsrat ein relevanter Akteur im internationalen Investitionswettbewerb (mit einer Ausnahme, siehe unten). Er erfüllte (lediglich) die Funktion, die in der Literatur bereits häufig beschrieben wurde (vgl. im Folgenden zum Beispiel von Eberwein et al. 2002).

Europäische Betriebsräte dienen als Medium der effizienten grenzüberschreitenden Kommunikation: zwischen den Arbeitnehmern, aber auch zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Wo der lokale oder nationale Einfluss nicht ausreicht, nutzen betriebliche Arbeitnehmervertretungen den Europäischen Betriebsrat, um Informationen zu erhalten oder die Nähe zum Konzernmanagement zu suchen. Und das Konzernmanagement nutzt den gleichen Informationsweg in die andere Richtung. Auf der Arbeitnehmerseite bleibt der Europäische Betriebsrat im Regelfall also ein Adressat für nationale Interessen. Eine Rolle als eigenständiger Akteur im Standortwettbewerb blieb ihm damit bisher verwehrt. Von daher verwundert es nicht, wenn in der Studie von Katharina Blum über die Etablierung betrieblicher Arbeitsbeziehungen in osteuropäischen Tochtergesellschaften nicht die Europäischen Betriebsräte federführend dabei sind, grenz-

überschreitende Kontakte zu initiieren und Institutionalisierungshilfen zu gewähren, sondern die einflussreichen Gesamtbetriebsräte der heimischen Standorte.

Von dem Gesagten gibt es eine Ausnahme, die sich zum Beispiel auf den Fall Opel bezieht. Denn es ist ja auffällig, dass bei Opel bereits häufiger grenzüberschreitende Aktivitäten als Antwort auf Standortkonkurrenz möglich waren, wenn auch zaghaft. So haben sich an dem Protesttag gegen den Arbeitsplatzabbau in Europa im Oktober 2004 Werke aus fast allen Ländern beteiligt, wenn auch in überschaubarem Rahmen. Der Erfolg ist jedoch der spezifischen Konstellation geschuldet, in der europäische Standorte einer außereuropäischen Konzernzentrale gegenüber stehen: Hier wird der Europäische Betriebsrat, der die Interessen aller europäischen Beschäftigten *vis-à-vis* einer US-amerikanischen Konzernzentrale bündelt, zu einer Art Super-Gesamt-Betriebsrat, der das (wie auch immer definierte) europäische Modell der Arbeitsbeziehungen gegenüber dem liberalen US-amerikanischen Kapitalismus verteidigt. Unter anderen Bedingungen werden mittelfristig wohl auch in Zukunft nationale Interessenvertretungen die Folgen der Internationalisierung verarbeiten müssen.

## Literaturverzeichnis

- Artus, Ingrid, 2001: Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Berthold, Norbert/Brischke, Marita/Stettes, Oliver, 2003: Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 68, Frankfurt a.M.
- Bluhm, Katharina, 2001: Exporting or Abandoning the „German Model“? Labour Policies of German Manufacturing Firms in Central Europe, in: European Journal of Industrial Relation 7, S. 153-173.
- Bluhm, Katharina, 2002: Flucht aus dem deutschen Modell? Arbeitsbeziehungen in polnischen und deutschen Tochtergesellschaften, in: Jürgen Beyer (Hrsg.), Vom Zukunfts- zum Auslaufmodell? Die deutsche Wirtschaftsordnung im Wandel, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, S. 214-236.
- Buchner, Herbert, 1996: Betriebsräte auf schwierigem Terrain – die Viessmann-Entscheidung des Arbeitsgerichts Marburg, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 24, S. 1304-1306.
- DaimlerChrysler AG, 2004: Zukunftssicherung 2012 für die Standorte der DaimlerChrysler AG in Deutschland. Vereinbarung zwischen dem Gesamtbetriebsrat und der Unternehmensleitung unter Zustimmung der Tarifparteien, 28. Juli 2004, Stuttgart.
- Eberwein, Wilhelm/Tholen, Jochen/Schuster, Joachim, 2002: The Europeanisation of Industrial Relations. National and European Processes in Germany, UK, Italy and France, Ashgate, Aldershot.
- Hall, Peter/Soskice, David (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage, Oxford University Press, Oxford.

- Hancké, Bob, 1997: Vorsprung, aber nicht länger (nur) durch Technik. Die schnelle Anpassung der deutschen Automobilindustrie an neue internationale Wettbewerbsbedingungen, in: Frieder Naschold (Hrsg.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb*. WZB-Jahrbuch 1997, Berlin, S. 213-234.
- Harrison, Bennett, 1994: *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, Basic Books, New York.
- Hassel, Anke/Rehder, Britta, 2001: *Institutional Change in the German Wage Bargaining System – the Role of Big Companies*. MPIfG Working Paper 01/9.
- Kotthoff, Hermann, 1994: *Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung*, Hampp Verlag, München und Mering.
- Massa-Wirth, Heiko/Seifert, Hartmut, 2004: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter Reichweite?*, in: *WSI-Mitteilungen* 5/2004, S. 246-254.
- MPIfG, 2002: *Arbeitsbeziehungen in Deutschland: Wandel durch Internationalisierung. Bericht über Forschung am MPIfG*, Köln.
- Mueller, Frank/Purcell, John, 1992: *The Europeanization of Manufacturing and the Decentralization of Bargaining: Multinational Management Strategies in the European Automobile Industry*, in: *The International Journal of Human Resource Management*, 3, S. 15-34.
- Müller-Jentsch, Walther, 1995: *Germany: From Collective Voice to Co-management*, in: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*, University of Chicago Press, Chicago/London, S. 53-78.
- Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*, Campus-Verlag, Frankfurt a.M./New York.
- Rehder, Britta, 2005: *Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktthema zwischen Betriebsräten und Beschäftigten*, erscheint als: MPIfG Discussion Paper, Köln (im Erscheinen).
- Schmidt, Rudi/Trinczek, Rainer, 1999<sup>3</sup>: *Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen*, in: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, München und Mering, S. 103-128.
- Schmierl, Klaus, 2001: *Hybridisierung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik: Übergangsphänomen oder neuer Regulationsmodus*, in: *Soziale Welt* 52, S. 427-448.
- Seifert, Hartmut (Hrsg.), 2002: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*, Berlin.
- Streeck, Wolfgang/Rehder, Britta, 2005: *Institutionen im Wandel. Hat die Tarifautonomie eine Zukunft?*, in: Hans-Werner Busch (Hrsg.), *Tarifpolitik im Umbruch*, Köln (im Erscheinen).
- Stumpf-Fekete, Monika, 2000: *Mitbestimmung bei Investitionsentscheidungen. Fallstudien in deutschen multinationalen Konzernen*, in: *Industrielle Beziehungen*, 8, S. 430-444.
- Widuckel, Werner, 2000: *Globale Integration von Unternehmen und Interessenvertretung von Arbeitnehmern am Beispiel der Volkswagen AG*, in: *Industrielle Beziehungen* 8, S. 333-340.
- Zagelmeyer, Stefan, 2000: *Brothers in Arms in the European Car Wars: Employment Pacts in the EU Automobile Industry*, in: *Industrielle Beziehungen* 8, S. 149-179.