

Corporate Governance im Mehrebenensystem: Konfliktkonstellationen im Investitionswettbewerb

Britta Rehder

Die Debatte darüber, was genau Corporate Governance bedeutet, bewegt sich von der ökonomischen Perspektive traditioneller Principal-Agent-Ansätze hin zu einer sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweise. Unternehmenskontrolle erwächst hier nicht allein aus den Beziehungen zwischen Eigentümern und Management. Stattdessen wird Corporate Governance als unternehmensinternes Verhandlungssystem verstanden, in dem Akteure und Akteurkoalitionen Konflikte über Entscheidungsmechanismen und Entscheidungen austragen. Eine Antwort auf die Frage »Wer beherrscht ein Unternehmen?« erhält man durch die Analyse der Konfliktaustragungsprozesse (Jackson 2001).

Die sozialwissenschaftliche Erweiterung des Corporate-Governance-Konzepts hat auch die Rolle zusätzlicher Akteure ins Bewusstsein gerückt. Für die kontinentaleuropäische und vor allem die deutsche Debatte bezieht sich dies besonders auf die Arbeitnehmer. Seitdem werden Corporate-Governance-Systeme für den deutschen Fall regelmäßig als Dreiecksbeziehung modelliert (Höpner 2001).

Konzeptualisierungen dieser Art sind hilfreich und nützlich. Sie markieren jedoch nur eine unter vielen notwendigen Erweiterungen. Das Verständnis von Corporate Governance muss um weitere wichtige Konfliktkonstellationen und -dimensionen ergänzt werden. Insbesondere muss in Rechnung gestellt werden, dass viele Unternehmen *Mehrebenensysteme* sind, in denen Prozesse und Ergebnisse der Entscheidungsfindung durch Interaktionen zwischen verschiedenen Ebenen geprägt werden. Dafür sollen im Folgenden einige Beispiele angeführt werden, die sich alle auf Investitionsentscheidungen und die mit ihnen verbundenen Aushandlungen betrieblicher Bündnisse für Beschäftigungssicherung und Wettbewerbsfähigkeit in deutschen Großunternehmen beziehen.

Betriebliche Beschäftigungsbündnisse sind im Verlauf der achtziger Jahre nicht nur in Deutschland entstanden und haben sich in den neunziger Jahren

fest etabliert (Cappelli 1985; Seifert 1999; Sisson/Artiles 2000; Rehder 2002). Auf Unternehmens- oder Standortebene werden betriebliche Pakte geschlossen, die Löhne, Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation, Personalpolitik, Investitionsentscheidungen und manchmal auch betriebliche Mitbestimmungsrechte regeln und darauf abzielen, Beschäftigung zu sichern und die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu stärken. Aufgrund der Vielzahl der von ihnen berührten Regelungsbereiche sind betriebliche Bündnisse zu einem der wichtigsten Instrumente der Unternehmenssteuerung geworden.

Im nächsten Abschnitt werden kurz die Grundzüge eines sozialwissenschaftlich inspirierten Corporate-Governance-Verständnisses eingeführt. Daraufhin wird anhand von zwei Fallbeispielen für die Einbeziehung der Mehrebenenproblematik in die Konzeptualisierung argumentiert. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die Corporate-Governance-Forschung gezogen.¹

Corporate Governance als Koalitions- und Konfliktmodell

Traditionell wird Corporate Governance mit den Begriffen der Principal-Agent-Theorie beschrieben. Unternehmenssteuerung resultiert in dieser Perspektive aus der Interaktion zwischen den Eigentümern oder Aktionären (»principal«) und dem Management (»agent«), die beide eigene Interessen verfolgen (Fama 1980; Shleifer/Vishny 1996). Während Eigentümer eine maximale Rendite für ihr eingesetztes Kapital erwirtschaftet sehen wollen, strebt das Management nach möglichst uneingeschränktem Direktionsrecht. Institutionen spielen entweder keine Rolle oder sie dienen dazu, die aus der Principal-Agent-Interaktion resultierenden Verlusten für den Eigentümer zu minimieren.

1 Die empirischen Ausführungen dieses Beitrages gehen auf ein Dissertationsprojekt über den Beitrag betrieblicher Bündnisse zum institutionellen Wandel der Arbeitsbeziehungen in Deutschland zurück. Die Arbeit steht im Zusammenhang eines Dissertationsverbundes am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung über den Einfluss der Internationalisierung auf das deutsche System industrieller Beziehungen. Untersucht wurden 156 betriebliche Bündnisse in 52 Unternehmen. In 48 Fällen liegen die Vereinbarungstexte vor. Weitere Angaben, vor allem über die Aushandlungsprozesse, wurden aus Geschäftsberichten und der Wirtschaftspresse sowie durch Verbandsanfragen gewonnen. Darüber hinaus wurden in 40 Unternehmen leitfadengestützte telefonische Interviews und in 19 Fällen persönliche Interviews geführt.

Sozialwissenschaftliche Ansätze betonen hingegen die handlungsstrukturierenden Wirkungen von Institutionen. Akteure sind demnach sozial und institutionell eingebettet, woraus ihnen Handlungsoptionen und -restriktionen erwachsen (Granovetter 1985). Corporate Governance dient nicht der effizienten Minimierung von »agency costs«, sondern erwächst aus der Wirkung von Macht und Politik (Fligstein 1990).

Verschiedene institutionelle Konfigurationen tragen zu einer großen Varianz nationaler Corporate-Governance-Systeme bei (Jackson 2001). Kontinentaleuropäische Unternehmen sind mehr als angloamerikanische, auf die das Principal-Agent-Konzept abstellt, Gegenstand öffentlicher Interessen (Donnelly 2000). Darüber hinaus besteht insbesondere in deutschen Unternehmen ein starker Einfluss der Arbeitnehmer auf unternehmenspolitische Entscheidungen. Die Regelungen der Mitbestimmung auf betrieblicher und Unternehmensebene machen Arbeitnehmervertretungen zu relevanten Akteuren der Unternehmenssteuerung. Dies gilt insbesondere für Großunternehmen. Europäische Konzepte von Corporate Governance beziehen deswegen immer auch die Arbeitnehmerseite ein (Jackson 2001).

Die Betonung politischer Aushandlungsprozesse zwischen sozial und institutionell eingebetteten Akteuren rückt Konflikte und Koalitionen ins Zentrum der Analyse. Dabei lassen sich drei Hauptkonfliktlinien unterscheiden (Coffee 1990; Höpner 2001):

- Aktionäre und Management verbünden sich gegen die Belegschaften bei *Klassenkonflikten*, die sich auf Verteilungsfragen sowie auf personelle und soziale Angelegenheiten beziehen.
- Management und Belegschaften koalieren gegen die Eigentümer im Rahmen von *Insider-Outsider-Konflikten*, vor allem zur Abwehr von Restrukturierungsforderungen.
- Eigentümer und Belegschaften streiten gemeinsam gegen das Management für mehr Transparenz und Kontrolle der Unternehmensleitung.

Die drei Konfliktlinien sind von zentraler Bedeutung für die Unternehmenssteuerung. Dabei sind die Akteurgruppen jedoch alles andere als homogene Einheiten. Empirisch lässt sich feststellen, dass Corporate-Governance-Konflikte auch zwischen verschiedenen Managementebenen oder Belegschaftsgruppierungen stattfinden können.

Investitionswettbewerb als Instrument der Unternehmenssteuerung

Ein wichtiges Instrument der Unternehmenssteuerung in multinationalen Industrieunternehmen besteht seit den neunziger Jahren darin, Investitionsentscheidungen an ein internationales Benchmarking der Standorte oder ein konzerninternes Wettbewerbsverfahren zu binden (Mueller/Purcell 1992; Marginson et al. 1995). Produktionsstätten werden anhand verschiedener Indikatoren vergleichend evaluiert. Dazu zählen zum Beispiel die vorhandene Infrastruktur, die Qualifikation der Beschäftigten, die Nähe zu bestimmten Absatzmärkten oder die Produktionskosten. Gleichzeitig werden Investitions- und Produktionsvorhaben von der Konzernzentrale ausgeschrieben. Geeignete Standorte, in einigen Fällen auch Zulieferunternehmen, bewerben sich und konkurrieren um den Zuschlag. In diesem Zusammenhang werden häufig betriebliche Bündnisse geschlossen, die darauf abzielen, die Arbeitsbedingungen auf den geplanten Produktionsprozess auszurichten, um dabei die Produktivität zu erhöhen oder die Kosten zu senken. Pakte, die zwischen lokalen Betriebsleitungen und Belegschaften geschlossen werden, sollen die Attraktivität des Standortes erhöhen, ein möglicherweise ungünstiges Evaluationsergebnis nachbessern und die Investitionszusage der Konzernzentrale anlocken. Dieses Verfahren ist insbesondere bei den Automobilherstellern und ihren Zulieferunternehmen zu beobachten (Zagelmeyer 2000). Es finden sich jedoch auch zahlreiche Beispiele in der elektrotechnischen Industrie, der chemischen Industrie und im Maschinenbau.

Die Grenzen des Investitionswettbewerbs verlaufen entlang der Anforderungen der Produktionsabläufe. Grundvoraussetzung ist die Verfügung des Managements über vergleichbare Fertigungsstätten an verschiedenen Standorten. Dies erfordert ein gewisses Maß an Standardisierung der Produktion. Darüber hinaus ist Investitionswettbewerb in Sektoren mit modularer Fertigung zu beobachten. Dabei werden vertikal integrierte Produktionsabläufe in Abschnitte unterteilt, die dann an verschiedene Produzenten intern oder extern vergeben werden. Dadurch multipliziert sich die Zahl der möglichen Konkurrenten, und die Intensität des Wettbewerbs nimmt zu.² In diesen Fällen ist das Verfahren häufig formalisiert und durch betriebliche Vereinbarungen im Corporate-Governance-Gefüge des Unternehmens verankert (wie etwa bei Ford).

2 Dieses Grundmuster ist in der Literatur in verschiedenen Varianten für unterschiedliche Branchen beschrieben worden, zum Beispiel für die Sektoren Telekommunikation, Elektronik und Elektrotechnik, Fahrzeugbau und Maschinenbau (Harrison 1994).

Mehrebenenkonflikte im Investitionswettbewerb

Der Wettbewerb um Investitionen verläuft nicht konfliktfrei. Viele Beobachter neigen dazu, die aus dem Investitionswettbewerb erwachsenden Konflikte als Umverteilungs- oder Klassenkonflikte zwischen Management und Arbeitnehmern zu interpretieren (Dörre 1997; Stumpf-Fekete 2001). Theoretisch klingt das zugrunde liegende Argument plausibel: Die Möglichkeit weltweiter Produktion verbessert die Verhandlungsposition der Arbeitgeberseite, die mit der Drohung des Investitionswettbewerbs Konzessionen der Beschäftigten erwirken oder sogar erpressen kann.

Empirisch spielt dieser Konflikttyp jedoch eine untergeordnete Rolle. Rhetorisch wird er zwar gepflegt, die Koalitionsbildung erfolgt aber regelmäßig klassenübergreifend. Kritik wird vor allem durch Betriebsratsgruppierungen geübt, die sich in Opposition zur Mehrheitsfraktion befinden (Alternative Metaller 2001; Autorengemeinschaft 2001). Doch selbst hier steht der Klassenkonflikt selten im Mittelpunkt. Stattdessen kritisieren marginalisierte Betriebsratsfraktionen die mangelnde Transparenz der Investitionsentscheidungen und der mit ihnen befassten betrieblichen Bündnisse (Kolleginnen und Kollegen 2000; alternativeDAMM 2001). Für den Entscheidungsprozess selbst bleiben diese Stimmen meist folgenlos.

Auseinandersetzungen im Investitionswettbewerb stellen sich hingegen häufig als Mehrebenenkonflikte zwischen der zentralen und der lokalen Ebene dar. Dies betrifft sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberseite. Ein Corporate-Governance-Konzept, das diese Dimension berücksichtigt, bricht scheinbar homogene Akteurguppen auf und macht ihre inneren Konflikte und Interessendivergenzen sichtbar.

Substantiell stehen bei diesen Konflikten die beiden Themen im Vordergrund, die Fritz W. Scharpf schon für das Mehrebenensystem der EU herausgearbeitet hat: Autonomie und Gemeinschaftsverträglichkeit (Scharpf 1994).

Autonomie. Konflikte zwischen lokalem und zentralem Management finden in einem hierarchischen Mehrebenensystem statt und beziehen sich auf die Frage der Autonomie einzelner Standorte gegenüber der Konzernzentrale. Jürgen Beyer hat die unterschiedlichen Richtungen des organisationsstrukturellen Wandels in deutschen Großunternehmen in den neunziger Jahren herausgearbeitet (Beyer 2001). Während einige Unternehmen ihre Organisation dezentralisieren und damit die Handlungsautonomie lokaler Unternehmenseinheiten stärken, ist in anderen Fällen das Gegenteil zu beobachten. Investitionswettbewerb ist ein Fall, in dem die gegenläufigen Tendenzen der organisatorischen Entwicklung nicht nur nebeneinander stehen, *sondern mitein-*

ander verknüpft werden. Investitionswettbewerb lohnt sich für die Zentrale nur dann, wenn »starke Standorte« konkurrieren, die »Business-Pläne« erstellen, Qualitätsanforderungen erfüllen, Investitionssubventionen akquirieren, die Produktivität steigern, die Kosten senken und entsprechende Vereinbarungen mit den Arbeitnehmervertretungen schließen können. Dies erfordert ein hohes Maß an Selbständigkeit. Gleichzeitig verbleiben die Standorte jedoch in der Abhängigkeit von der Konzernzentrale, die die Finanzmittel und Produktlinien vergibt sowie die Regeln des Investitionswettbewerbs definiert. Die gegenläufigen Anforderungen führen zu Konflikten. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass das lokale Management ein starkes Interesse an Handlungsautonomie hat. Der Konflikt um Managementstrategien oder um »Managerherrschaft« findet also nicht nur zwischen Management und Eigentümern statt, sondern auch zwischen den verschiedenen Managementebenen.

Gemeinschaftsverträglichkeit. Konfrontationen zwischen den verschiedenen Ebenen der Arbeitnehmervertretung sind wie auf der Managementebene im Kern Autonomiekonflikte. Gleichzeitig thematisieren sie die Gemeinschaftsverträglichkeit des Handelns, nämlich das Solidaritätsverständnis der Betriebsräte.

Im Gegensatz zu den Managementkonflikten werden die Auseinandersetzungen auf der Arbeitnehmerseite im Rahmen eines demokratischen Mehrebenensystems ausgetragen. Die originären Mitbestimmungsrechte liegen allein beim lokalen Betriebsrat. Gesamt- und Konzernbetriebsräte verfügen nicht über eigenständige Befugnisse, sondern werden durch Delegation von Rechten zur Interessenvertretung ermächtigt. Zudem setzen sie sich aus Delegierten der lokalen Belegschaftsvertretungen zusammen (Däubler et al. 1998).

Die zentralen Betriebsräte haben in deutschen Großunternehmen in den vergangenen Jahren dennoch kontinuierlich an Einfluss gewonnen. In einer schriftlichen Befragung des Max-Planck-Institutes für Gesellschaftsforschung in Köln gaben 57 Prozent der antwortenden Betriebsräte an, der Einfluss von Gesamt- und Konzernbetriebsräten habe zugenommen.³

Die Zentralisierung der Interessenvertretung hat auch Folgen für den Investitionswettbewerb. Lokale Belegschaftsvertretungen, die betriebliche Bündnisse zur Akquisition von Investitionen aushandeln, delegieren häufig ihr Verhandlungsmandat an die zentrale Ebene. Ein wichtiges Motiv dafür

3 32 Prozent gaben an, ihr Einfluss habe sich nicht verändert, 11 Prozent antworteten, ihr Einfluss sei kleiner geworden (N=74).

liegt in dem Bestreben der Arbeitnehmervertretungen, die nötige Expertise in einem einzigen Gremium in der Nähe der Konzernzentrale zu sammeln, das dann stellvertretend für alle Arbeitnehmer mit dem Arbeitgeber verhandelt. Darüber hinaus kann der zentrale Betriebsrat durch Konzentration des Verhandlungsmandats versuchen, betriebliche Bündnisse im Konzern einander anzugleichen, den Standortwettbewerb zwischen den Belegschaften zu begrenzen und die betriebsübergreifende Solidarität zwischen den Arbeitnehmergruppen zu schützen.

Es gibt jedoch Fälle, in denen genau dies aus Wettbewerbsgründen bei den lokalen Betriebsräten nicht erwünscht ist. Dann ziehen sie das erteilte Verhandlungsmandat zurück und verhandeln eigenständig. Die daraus resultierenden Konflikte zwischen lokalen und zentralen Betriebsräten gruppieren sich um die Definition der relevanten Bezugseinheit solidarischer Arbeitnehmervvertretung: die Belegschaft des einzelnen Standortes oder die Gesamtbelegschaft.

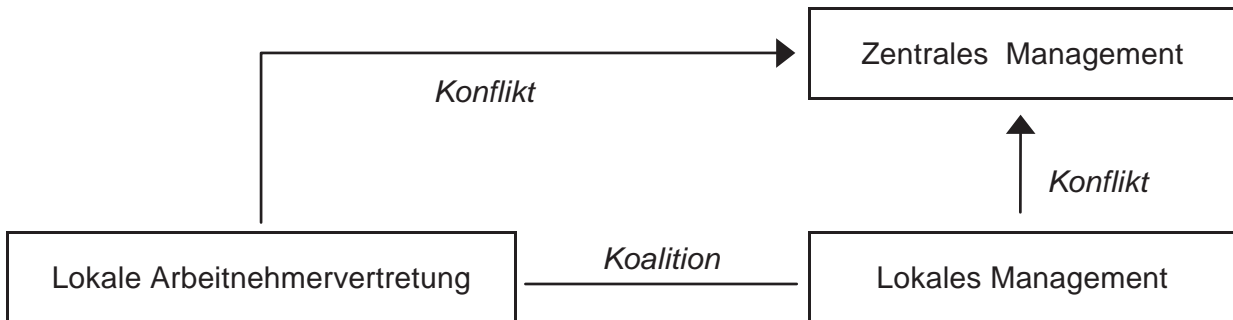
Auf der Basis dieser Spannungen innerhalb der Akteurgruppen sind eine Reihe verschiedener Konfliktkonstellationen zwischen Management- und Arbeitnehmervvertretungen vorstellbar, die alle jenseits des Klassenkonfliktes liegen oder über ihn hinausweisen. Zwei Szenarien werden im Folgenden anhand von kurzen Fallbeispielen illustriert.

Autonomiekonflikte: Konflikt um die Produktmarktstrategie der Opel AG

Die Auseinandersetzungen im Investitionswettbewerb innerhalb des General Motors-Konzerns wuchsen sich im Verlauf der neunziger Jahre mehrmals zu einem Konflikt über die Produktmarktstrategie der deutschen Standorte aus. Dabei unterstützte die lokale Arbeitnehmervvertretung das lokale Management in dessen Autonomiekonflikt mit der Konzernzentrale (Abbildung 1).

Hintergrund des Konfliktes war die Unzufriedenheit der deutschen Standorte mit dem von der Zentrale definierten Verfahren des Investitionswettbewerbs. Dabei stand zunächst die Frage im Vordergrund, welche Kriterien für die vergleichende Evaluation der Produktionsstätten herangezogen werden sollten. Die lokale klassenübergreifende Koalition der Opel AG versuchte, sich einem Wettbewerbsverfahren zu widersetzen, das ausschließlich auf dem Kriterium der Arbeitskostensenkung basierte. Die Arbeitnehmervertreter waren daran interessiert, die Einkommen ihrer Belegschaften zu

Abbildung 1 Konfliktkonstellation bei der Opel AG



schützen. Das lokale Management wusste, dass eine reine Kostensenkungsstrategie gegen die Betriebsräte und die Gewerkschaft kaum durchsetzbar sein würde, zumal das deutsche System der industriellen Beziehungen nur enge Spielräume für Lohnsenkungen bietet. Beide Parteien wussten, dass die deutschen Standorte aufgrund ihrer hohen Arbeitskosten Schwierigkeiten bei einem preiskompetitiven Wettbewerb haben würden.

1998 entlud sich der schwelende Konflikt in einer Auseinandersetzung über die richtige Produktmarktstrategie für die deutschen Standorte (Gesterkamp 1998). Auslöser waren Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem deutschen Management und der Zentrale. Während man in Deutschland versuchte, mit den Arbeitnehmersvertretungen einen neuen Standortsicherungsvertrag auszuhandeln, um Investitionszusagen zu erhalten, ließ die Konzernzentrale ihre Absicht verlauten, die Zahl der Arbeitsplätze in Europa um 20 bis 30 Prozent zu reduzieren (Handelsblatt, 8.1.1998). Dies hätte vor allem die deutschen Standorte getroffen, die mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in Europa stellen.

Daraufhin eskalierte der Konflikt. Die deutsche Unternehmensleitung forderte mehr Unabhängigkeit für die Opel-Marken (und damit für sich selbst), um den besonderen Bedürfnissen der europäischen Kunden gerecht werden zu können. Die globale Geschäftsstrategie von General Motors, wenige standardisierte Modelle weltweit zu produzieren und günstig zu verkaufen, wurde vor dem Hintergrund offen kritisiert, dass die Marktanteile von Opel in Deutschland schrumpften und Kritik an der Qualität der Fahrzeuge aufkam. Mehrmals wies der deutsche Vorstand auf die Bedeutung der Qualifikation der Beschäftigten in Deutschland und die Tradition deutscher Automobilhersteller als Produzenten von Qualitätsfahrzeugen hin. Dabei wurde er immer von den Arbeitnehmersvertretungen unterstützt (Lamparter 1997). Opel müsse sich auf seine alten Stärken besinnen und mit zuverlässi-

gen Autos den europäischen Markt bedienen. Dazu sei eine Ausrichtung des unternehmensinternen Investitionswettbewerbs auf die Preiskonkurrenz ungeeignet.

Die lokalen Akteure konnten schließlich einen Erfolg verbuchen. Das Management profitierte davon, dass die Betriebsräte ihre vertikalen und horizontalen Netzwerke der Interessenvertretung mobilisierten. In der heißen Konfliktphase war von der Zentrale das so genannte »Template«-Projekt in Gang gebracht worden. Dies beruhte auf Überlegungen, wie ein optimal organisiertes Werk in Europa aussehen müsste und wie hoch der Personalbedarf sei. Eine Arbeitsgruppe sollte mit diesem Modell durch Europa reisen und feststellen, wie nah die einzelnen Standorte diesem Modell kommen. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der Standorte. Organisiert wurde er im Wesentlichen vom Europäischen Betriebsrat, der damit drohte, der Arbeitsgruppe den Weg in die Fabriken zu versperren. Er konnte dabei davon ausgehen, dass sich das deutsche Management mit dieser Aktion zwar nicht öffentlich solidarisieren, sie aber auch nicht behindern würde. Darüber hinaus unterstützten die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat die vom deutschen Vorstand aufgestellte Forderung nach mehr Unabhängigkeit der Personal- und Modellpolitik. Dies schlug sich in einem formellen Abkommen zwischen General Motors und der Opel AG nieder.

Konfliktentscheidend war, dass die lokalen Arbeitnehmervertretungen dem lokalen Management in der Auseinandersetzung mit der Konzernzentrale ihre im und für den Klassenkonflikt mit dem Management aufgebauten Handlungsressourcen zur Verfügung stellten. Zugleich nutzte das lokale Management die Mitbestimmungsrechte und den Widerstand der Betriebsräte, um ungeliebte Direktiven der Zentrale als nicht realisierbar darzustellen. Gegenüber der Zentrale wurden dabei ein Klassenkonflikt und die Unterlegenheit des lokalen Managements »simuliert«, was die Zentrale zum Rückzug bewegen sollte.

Nicht ausschließlich, aber am deutlichsten ist diese Konstellation in Unternehmen mit ausländischer Muttergesellschaft zu beobachten. Der Mehrebenenkonflikt wird hier durch die Abwesenheit des zentralen Managements und den im Regelfall nur indirekten Kontakt zwischen den Konzernebenen verstärkt. Zweitens wird das Konfliktpotenzial durch das Zusammenfallen der Mehrebenen dimension mit nationalkulturellen Konfliktlinien erhöht. Auseinandersetzungen über die zentrale Managerherrschaft werden gespeist aus Vorbehalten gegenüber »den Amerikanern« oder »den Franzosen«.⁴

4 Im Fall der Opel AG besetzte allerdings im beschriebenen Zeitraum ein US-Amerikaner

Die kulturellen Dissonanzen werden auch dadurch verstärkt, dass sie nicht jeder Grundlage entbehren. Ausländischen Muttergesellschaften fällt es auch nach jahrelangem Engagement in deutschen Unternehmen noch schwer, Inhalt und Geist des Betriebsverfassungs- oder des Mitbestimmungsgesetzes zu verstehen. Dies vergrößert den Handlungsspielraum derjenigen, die sich auf die Betriebsverfassung berufen. Mit der Ausnutzung ihres Instrumentariums können deutsche Betriebsräte Überraschungserfolge in der Konzernzentrale erzielen. Und die Aussichten, gegenüber der Konzernzentrale Klassenkonflikte zu simulieren und das Widerstandspotenzial der deutschen Arbeitnehmervertretungen als Handlungsrestriktion des lokalen Managements zu präsentieren, nehmen mit der Unkenntnis des Konzernvorstands über die tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen der Mitbestimmung zu. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, wenn das deutsche Management ausländischer Unternehmen den Einfluss der deutschen Arbeitnehmervertretungen nicht als Standortnachteil betrachtet, wie empirische Untersuchungen immer wieder herausgefunden haben (Vitols 2001).

Solidaritätskonflikte: Konflikte um die Spartenorganisation in der Telekommunikations-AG⁵

Das zweite Beispiel illustriert Mehrebenenkonflikte auf der Arbeitnehmerseite. In dem betroffenen Unternehmen findet der Investitionswettbewerb als Teil einer von der Konzernzentrale angestrebten Straffung der Konzernorganisation statt. Sie bezieht sich nicht auf das Kernsegment des Unternehmens, die Telekommunikation, sondern auf einen zweiten, peripheren Geschäftsbereich. Die Konzernzentrale formulierte 1999 Forderungen an die betroffenen Standorte, die zahlreiche Konzessionen der Arbeitnehmer verlangten und einen Abbau von Arbeitsplätzen über alle Werke hinweg vorsahen. Die Alternative sei, mindestens zwei der vier Werke zu schließen. Der Gesamtbetriebsrat favorisierte das erste Modell, das mehr Standorte zu halten versprach und den Arbeitnehmern werksübergreifend einheitliche Konzessionen abverlangte.

den Posten des Vorstandsvorsitzenden in Deutschland.

5 Der wirkliche Name des Unternehmens bleibt ungenannt, da den Interviewpartnern Vertraulichkeit zugesagt wurde.

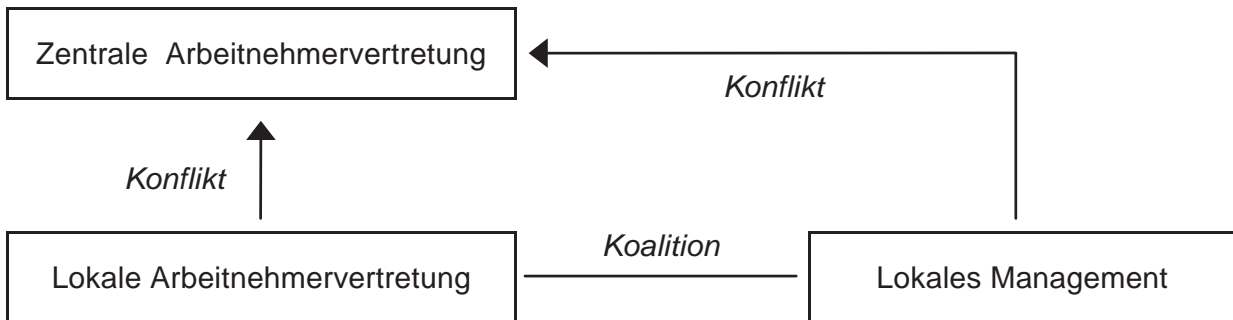
Das Interesse der zentralen Betriebsräte, die Kosten von Arbeitsplatzabbau und betrieblichen Pakten gleichmäßig und gemeinschaftsverträglich auf alle Beschäftigten zu verteilen, ist keineswegs untypisch und eher die Regel. Dabei werden oft auch Belegschaften in die Konzessionen einbezogen, auf die die Forderungen der Arbeitgeberseite gar nicht abzielen – im vorliegenden Fall die Beschäftigten im Kernsegment. Die Betriebsratsspitzen nutzen ihre Nähe zur Unternehmensleitung sowie ihre Präsenz auf der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat, um ihre Vorstellungen von unternehmensübergreifender Arbeitnehmersolidarität auch gegen den Widerstand lokaler Betriebsräte durchzusetzen.

Dies lässt sich an zwei Details ablesen. Erstens werden in Unternehmen mit stark ausgeprägter Mitbestimmung im Aufsichtsrat, die von den zentralen und nicht von den lokalen Betriebsräten ausgeübt wird, überwiegend zentrale Pakte geschlossen (zur Messung der Intensität der Mitbestimmung siehe den Beitrag von Zugehör in diesem Band)⁶. Und zweitens ist in keinem der untersuchten deutschen Großunternehmen jemals eine vom zentralen Betriebsrat ausgehandelte Vereinbarung zur Abstimmung gestellt worden. Dies ist angesichts der Tragweite der Entscheidungen nicht selbstverständlich und wird in anderen Ländern auch anders gehandhabt (für das Gegenbeispiel Italien siehe Baccaro 2001). Gesamt- und Konzernbetriebsräte begründen das Verfahren mit der unsicheren Mehrheitsfähigkeit der von ihnen erzielten Ergebnisse. Für sie besteht die größte Herausforderung im Verhandlungsprozess weniger in der Einigung mit dem Management als in der Legitimierung der Resultate gegenüber den lokalen Interessenvertretungen und Belegschaften.

Bei der Telekommunikations-AG beging der Gesamtbetriebsrat den strategischen Fehler, sich vor den Verhandlungen mit den lokalen Interessenvertretungen abzustimmen. Ein Standort blockierte die Einigung auf übergreifende Konzessionen. Von den vier betroffenen Standorten arbeiteten zwei mit Verlusten. Im Falle von Werkschließungen war also anzunehmen, dass diese beiden Werke geschlossen würden. Der größere der beiden anderen Standorte konnte zudem davon ausgehen, dass eher das kleine Werk aufgelöst würde. Vor diesem Hintergrund entschied sich dessen lokale Interessenvertretung dafür, den Konflikt mit dem Gesamtbetriebsrat zu suchen und die zentrale Vereinbarung zu blockieren, um zu einem späteren Zeit-

6 Der Korrelationskoeffizient für den Zusammenhang zwischen der Stärke der Mitbestimmung im Aufsichtsrat und dem Anteil zentral ausgehandelter betrieblicher Pakte an allen im Unternehmen geschlossenen Vereinbarungen beträgt .65 ($p = .000$, $N = 35$).

Abbildung 2 Konfliktkonstellation bei der Telekommunikations-AG



punkt zusammen mit dem lokalen Management eine standortspezifische Vereinbarung auszuhandeln und damit die eigene Standortsicherheit weiter zu vergrößern (Abbildung 2). Der lokale Betriebsrat wurde dabei von seinen lokalen Gewerkschaftsfunktionären und dem regionalen Arbeitgeberverband unterstützt, die einen Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung für den Standort abschlossen, der Abweichungen vom Flächentarif und damit besonders attraktive Konzessionen ermöglichte. Die Trennlinie zwischen lokaler und zentraler Solidarität verlief also nicht, wie man annehmen könnte, zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten. Standortkoalitionen unter den Bedingungen einer föderalen Gewerkschaftsorganisation können die lokalen Gewerkschaftsfunktionäre mit einschließen.⁷

Solidaritätskonflikte sind deutlich seltener anzutreffen als die am Beispiel der Opel AG beschriebenen Autonomiekonflikte. Dies dürfte auch darin begründet liegen, dass der Autonomiekonflikt mit den Instrumenten des Klassenkonfliktes bedient werden kann, während diese durch Solidaritätskonflikte der beschriebenen Art beschädigt werden. Für lokale Betriebsräte ist es weniger schädlich, sich in einem Autonomiekonflikt zu engagieren als in einem Solidaritätskonflikt. Die aus einem solchen Konflikt resultierenden Koordinations- und Vertrauensverluste zwischen den verschiedenen Betriebsratsebenen schwächen auf längere Sicht die kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmerseite.

7 Das kleinere Werk, das zusammen mit den beiden unprofitablen Standorten geschlossen wurde, wehrte sich in seinem sehr intensiven Kampf gegen die Schließung mit ähnlichen Mitteln.

Corporate-Governance-Systeme als Verhandlungsnetzwerke

Die beiden Fallbeispiele sollten die Bedeutung von Mehrebenenkonflikten für die Entscheidung und Strategiebildung in der Unternehmenssteuerung verdeutlichen. Die Aufschlüsselung divergierender Interessen innerhalb scheinbar homogener Akteurgruppen verkompliziert die Konzeption von Corporate Governance durch Hinzufügung weiterer Akteure und möglicher Konfliktkonstellationen. Einen Ausweg könnte eine offenere Modellierung der Steuerungssysteme von Unternehmen als *Verhandlungsnetzwerke* bieten. Diese Perspektive eröffnet auch die Möglichkeit, die Corporate-Governance-Debatte durch die Erträge der Netzwerk-Literatur zu bereichern.

Die in der Literatur benannten wichtigsten Merkmale eines Netzwerkes scheinen vorzuliegen (vgl. die Beiträge in Marin/Mayntz 1991):

1. Netzwerke sind Gebilde mit relativ autonomen Akteuren, die über eigene Handlungsressourcen verfügen.
2. Die Akteure vertreten unterschiedliche, aber partiell voneinander abhängige Interessen.
3. Die Akteure besitzen die Fähigkeit, sich Ziele zu wählen und ihre Handlungen zu koordinieren.

Das zentrale Management definiert die Kriterien des Investitionswettbewerbs und entscheidet über die Verteilung von finanziellen Mitteln. Das lokale Management kontrolliert hingegen die operative Nutzung der ihm zur Verfügung gestellten Ressourcen und kann potenziell die Mitbestimmungsinstrumente der lokalen Arbeitnehmervertretungen für sich mobilisieren. Lokale Betriebsräte können den zentralen Arbeitnehmervertretungen das Repräsentationsmandat entziehen. Diese können hingegen ihre Nähe zur Unternehmensleitung und die Besetzung von Schlüsselpositionen der Interessenvertretung dazu nutzen, die Standortbetriebsräte zu kontrollieren. Jede Akteurgruppe vertritt in verschiedenen Konflikttypen unterschiedliche Interessen und muss zu deren Realisierung Koalitionen mit einer der anderen Parteien schließen. Die Koalitionen variieren entlang der verschiedenen Konflikttypen (Klassen- oder Mehrebenenkonflikte).

Die genauere Aufschlüsselung von Konfliktkonfigurationen könnte Unterscheidungsmerkmale von Corporate-Governance-Systemen herausarbeiten, die nicht nur den nationalen Vergleich entlang institutioneller Rahmenbedingungen erlauben, sondern auch fallbezogene Vergleiche. Systeme könnten dann etwa danach klassifiziert werden, ob sie eine Vielzahl von Akteuren aufweisen oder nur wenige, ob sie offen oder geschlossen sind und ob sie

stabile oder variierende Zentren und Koalitionen aufweisen. Diese differenzierte Betrachtungsweise würde zur Überzeugungskraft eines sozialwissenschaftlichen Verständnisses von Corporate Governance beitragen, das auf die Analyse von Konflikten und Koalitionen abstellt.

Literatur

- Alternative Metaller beim DaimlerChrysler-Werk 69, 2001: »17 Schichten« *Werkleitung hat sich durchgesetzt*. Informationsbroschüre. Kassel.
- alternativeDAMM, alternative kreative Betriebsräte für die Kolleginnen und Kollegen des DaimlerChrysler-Werkes Harburg, 2001: *Zeitung 03/2001*.
- Autorengemeinschaft, 2001: Die Stimme der Volkswagen Arbeiter/innen. o.O.
- , 2001: Kollegen von Daimler informieren. Bremen.
- Baccaro, Lucio, 2001: »Aggregative« and »Deliberative« *Decision-Making Procedures: A Comparison of Two Southern Italian Factories*. In: *Politics and Society* 29(2), 243–272.
- Beyer, Jürgen, 2001: »One best way« oder Varietät? *Strategischer und organisatorischer Wandel von Großunternehmen im Prozess der Internationalisierung*. MPIfG Discussion Paper 01/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Cappelli, Peter, 1985: Plant-level Concession Bargaining. In: *Industrial and Labor Relations Review* 39, 90–104.
- Coffee, John C., 1990: Unstable Coalitions: Corporate Governance as a Multi-Player Game. In: *The Georgetown Law Journal* 78, 1495–1549.
- Däubler, Wolfgang, et al. (Hrsg.), 1998: *Betriebsverfassungsgesetz. Kommentar für die Praxis*. 6., überarb. u. erw. Auflage. Köln: Bund.
- Donnelly, Shawn, 2000: The Public Interest and the Company in Germany. In: John E. Parkinson/Andrew Gamble/Gavin Kelly (Hrsg.), *The Political Economy of the Company*. Oxford: Hart, 83–100.
- Dörre, Klaus, 1997: Globalisierung – eine strategische Option. Internationalisierung von Unternehmen und industrielle Beziehungen in der Bundesrepublik. In: *Industrielle Beziehungen* 4(4), 265–290.
- Fama, Eugene F., 1980: Agency Problems and the Theory of the Firm. In: *Journal of Political Economy* 88, 288–307.
- Fligstein, Neil, 1990: *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge: Harvard University Press
- Gesterkamp, Thomas, 1998: Neue Konfrontationslinien. In: *Die Mitbestimmung* 6/1998, 51–52.

- Granovetter, Mark S., 1985: Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. In: *The American Journal of Sociology* 91, 481–510.
- Hancké, Bob, 1997: Vorsprung, aber nicht länger (nur) durch Technik. Die schnelle Anpassung der deutschen Automobilindustrie an neue internationale Wettbewerbsbedingungen. In: Frieder Naschold et al. (Hrsg.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb*. WZB-Jahrbuch 1997. Berlin: edition sigma, 213–234.
- Harrison, Bennett, 1994: *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*. New York: Harper Collins.
- Höpner, Martin, 2001: *Corporate Governance in Transition: Ten Empirical Findings on Shareholder Value and Industrial Relations in Germany*. MPIfG Discussion Paper 01/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Jackson, Gregory, 2001: *Organizing the Firm: The Evolution of Corporate Governance in Germany and Japan*. New York, NY: Columbia University.
- Kolleginnen und Kollegen, für eine durchschaubare Betriebsratsarbeit, 2000: *Neue Standortvereinbarung. Wieder Geheimverhandlungen?* Leverkusen.
- Lamparter, Dieter, 1997: In Wut gestürzt. Ein ZEIT-Gespräch mit Betriebsratschef Rudolf Müller über falsche Modellpolitik bei Opel. In: *Die Zeit* 27/1997.
- Marginson, Paul, et al., 1995: Extending Beyond Borders: Multinational Companies and the International Management of Labour. In: *The International Journal of Human Resource Management* 6, 702–719.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mueller, Frank/John Purcell, 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, 15–34.
- Rehder, Britta, 2002: Wettbewerbskoalitionen oder Beschäftigungsinitiativen? In: Hartmut Seifert (Hrsg.), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Rahmenbedingungen – Praxiserfahrungen – Zukunftsperspektiven*. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 36. Berlin: edition sigma, 87–102.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik. In: Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus: 131–155.
- Seifert, Hartmut, 1999: Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung. In: *WSI-Mitteilungen* 3, 156–164.
- Shleifer, Andrei/Robert W. Vishny, 1996: *A Survey of Corporate Governance*. NBER Working Paper No. 5554. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sisson, Keith/A.M. Artiles, 2000: *Handling Restructuring. A Study of Collective Agreements Dealing with Employment and Competitiveness*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

-
- Stumpf-Fekete, Monika, 2001: Mitbestimmung bei Investitionsentscheidungen. Fallstudien in deutschen multinationalen Konzernen. In: *Industrielle Beziehungen* 8, 430–444.
- Vitols, Sigurt, 2001: *Unternehmensführung und Arbeitsbeziehungen in deutschen Tochtergesellschaften großer ausländischer Unternehmen*. Berlin: Forum Mitbestimmung und Unternehmen, Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung.
<<http://www.unternehmenskultur.org/mitbest/Service-Studie.pdf>>
- Zagelmeyer, Stefan, 2000: *Brothers in Arms in the European Car Wars: Management–Labour Pacts in the Context of Regime Competition*. MPIfG Working Paper 00/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.