
EUROPAWEITE SOLIDARITÄT DER ARBEITNEHMER?

Rezension von: Volker Mertens,
Europaweite Kooperation
von Betriebsräten
multinationaler Konzerne.
Das Beispiel des
Volkswagen-Konzerns,
DUV Deutscher Universitäts Verlag,
Wiesbaden, 1994, 451 Seiten, öS 999,-.

Im September 1994 verabschiedete der EU-Ministerrat auf der Grundlage des Maastrichter Sozialprotokolls die Richtlinie zur Einsetzung „Europäischer Betriebsräte“. Der Weg hin zur Entwicklung eines europäischen Systems der Arbeitsbeziehungen ist damit in eine neue Etappe getreten. Erstmals existiert nun in den Ländern der Europäischen Union – mit Ausnahme von Großbritannien – eine gesetzliche Grundlage für den Aufbau einer europäischen Arbeitnehmervertretung und den Beginn grenzüberschreitender Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Kontakte auf der Ebene transnational operierender Konzerne. Spätestens bis zum Jahr 2000 müssen in insgesamt etwa 1.200 von der Richtlinie betroffenen Unternehmen „Europäische Betriebsräte“ eingerichtet werden.

Weitgehend offen ist bis heute die Frage, welche tatsächlichen Regulierungsfunktionen die „Europäischen Betriebsräte“ zukünftig übernehmen und welche Konsequenzen sich hieraus mittelfristig für die bestehenden nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa ergeben werden. Die Frage ist um so schwieriger zu beantworten, da die verabschiedete EU-Richtlinie bewußt kein einheitliches Modell eines „Europäischen Betriebsrates“ definiert, sondern die konkrete Ausgestal-

tung bezüglich Form, Kompetenzen und Arbeitsweise weitgehend den sozialen Akteuren innerhalb der Unternehmen selbst überläßt. Immerhin bestehen in einer Reihe von Unternehmen bereits seit einigen Jahren Europäische Betriebsräte auf „freiwilliger“ Basis, die ein hervorragendes empirisches Forschungsfeld darstellen, in dem sich Funktionsweise, Struktur, Probleme und Entwicklungsdynamik dieses neuen transnationalen „Arbeitsbeziehungsregimes“ in ihrer ganzen Variationsbreite untersuchen lassen.

In diesem Zusammenhang ist es nun der Verdienst von Volker Mertens, im Rahmen seiner Dissertationsschrift über die „europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne“ eine in ihrer Ausführlichkeit bislang einmalige Fallstudie über den Volkswagen-Konzern vorzulegen. Die Wahl des Volkswagen-Beispiels ist deshalb besonders interessant, da mit dem 1990 gegründeten und 1992 offiziell von der Unternehmensleitung anerkannten „Europäischen Volkswagen Konzernbetriebsrat“ eines der bislang fortgeschrittensten Modelle einer europäischen Arbeitnehmervertretung existiert.

Um falschen Erwartungen vorzubeugen, sei an dieser Stelle jedoch bereits darauf verwiesen, daß die Analyse des „Europäischen Volkswagen Konzernbetriebsrat“ nicht den eigentlichen Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet. Mertens setzt vielmehr eine Stufe früher an und fragt nach den grundlegenden Bedingungen, die *erstens* zu einer Aufnahme der grenzüberschreitenden Kooperation von Arbeitnehmervertretungen führen und *zweitens* das Funktionieren dieses Kooperationsprozesses absichern können. Als Basisprämisse der gesamten Arbeit dient ihm dabei die These, „daß die Arbeitnehmervertreter Kooperationsentscheidungen aufgrund des erwarteten Nutzens für die eigene Organisation und primär nicht auf der Grundlage sozialintegrativer Normen, wie beispiels-

weise der Solidarität treffen“ (S. 2). Nüchtern verweist Mertens damit auf die Tatsache, daß entgegen aller internationalistischen Rhetorik von Betriebsräten und Gewerkschaften das primäre Ziel internationaler Zusammenarbeit immer in der Erhöhung der Verhandlungsmacht der eigenen *nationalen* Organisation liegt.

Die entscheidende Ursache für die Entwicklung einer internationalen Kooperation von Arbeitnehmervertretungen sieht Mertens in einer immer schärfer werdenden „transnationalen Arbeitnehmerkonkurrenz“. Der rasche Anstieg grenzüberschreitender Waren- und Kapitalströme und die zunehmende Internationalisierung der Produktionsstrukturen haben seit Mitte der achtziger Jahre, insbesondere im „Binnenmarkt Europa“, die Standortkonkurrenz zu einer beherrschenden Politikarena werden lassen, in der einzelne (nationale) Belegschaften ständig um Erhalt und Ausbau ihrer Arbeitsstätten wetteifern müssen. Der damit einhergehende Positionsverlust der betrieblichen Interessenvertretung läßt sich nur durch eine verstärkte internationale Arbeitnehmerkooperation kompensieren. So wie innerhalb des Nationalstaates die grundlegende Funktion einer jeden kollektiven Arbeitnehmerorganisation darin besteht, die Konkurrenz zwischen den einzelnen Arbeitnehmern als Arbeitskraftanbieter aufzuheben, so liegt nach Mertens die grundlegende Aufgabe einer transnationalen Arbeitnehmervertretung darin, die Konkurrenz zwischen nationalen Belegschaften zumindest einzudämmen (S. 24 ff.).

Während jedoch auf nationaler Ebene durch staatliche Sozialpolitik und autonome Kollektivverhandlungen ein bestimmtes Maß an sozialer Homogenität sichergestellt werden kann, so fehlt es – wie Mertens in eigenen Kapiteln zur europäischen Sozial- und Gewerkschaftspolitik nachweist (S. 77 ff.) – auf europäischer Ebene bislang weitgehend an geeigneten Politikansätzen,

die zu einer grundsätzlichen Verringerung regionaler Disparitäten und damit zu einer Begrenzung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz beitragen könnten. Was bleibt, ist zunächst die grenzüberschreitende Kooperation innerhalb eines Konzerns als „Reflex der betrieblichen Interessenvertreter auf die Internationalisierung der Produktionsstrukturen in der Europäischen Gemeinschaft“ (S. 383). Damit wird indirekt bereits auf die strukturellen Grenzen einer rein konzernbezogenen Kooperationsstrategie verwiesen.

Mertens untersucht die grenzüberschreitende Arbeitnehmerkooperation exemplarisch anhand der Zusammenarbeit zwischen dem deutschen Volkswagen-Gesamtbetriebsrat (GBR) und der spanischen SEAT-Arbeitnehmervertretung. Hierzu skizziert er in einem ersten Schritt die Internationalisierungsstrategie des Volkswagen-Konzerns (S. 164 ff.). Mit der Übernahme der spanischen SEAT-Werke und dem Kauf der SKODA-Betriebe in Tschechien und der Slowakei hat der Konzern seit Mitte der achtziger Jahre gerade in Europa enorm expandiert. Dabei sorgten insbesondere die wachsende Zahl von Modellüberschneidungen und zunehmende Parallelproduktion für eine erhebliche Intensivierung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz. Als das VW-Konzernmanagement nach der SEAT-Übernahme seine Absicht bekanntgab, die gesamte Kleinwagenproduktion (POLO) sukzessive von Deutschland nach Spanien zu verlagern, wurde diese Konkurrenzsituation den Arbeitnehmervertretungen erstmals in aller Härte deutlich. Der Volkswagen GBR reagierte auf diese Situation zunächst auf *nationaler* Ebene, indem er die Zustimmung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat von einer Arbeitsplatz- und Standortgarantie für die deutschen Werke abhängig machte (S. 239 f.). Zugleich nahm der GBR diese Auseinandersetzung jedoch zum Anlaß, in Erwartung zukünf-

tiger Konflikte verstärkt die Zusammenarbeit mit den spanischen Kollegen zu suchen.

Um die unmittelbaren Voraussetzungen der deutsch-spanischen Arbeitnehmerkooperation zu präzisieren, erläutert Mertens in einem zweiten Schritt die unterschiedlichen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Spanien und Deutschland (S. 200 ff.) und beschreibt kenntnisreich die spezifische Situation der betrieblichen Interessenvertretung bei Volkswagen und SEAT (S. 218 ff.). Dabei wird von ihm deutlich herausgearbeitet, daß der unterschiedliche nationale Kontext einen erheblichen Einfluß auf Motivation und Ziele der Kooperation hat. Unterschiedliche Voraussetzungen und Zielstellungen werden bereits beim elementarsten Bestandteil einer jeden Zusammenarbeit, dem Informationsaustausch, deutlich. Während der deutsche GBR über sehr weitgehende, gesetzlich abgesicherte Informationsrechte verfügt und darüber hinaus über seine Vertretung im Aufsichtsrat an den wesentlichen Entscheidungen von Volkswagen partizipiert, muß sich die spanische Arbeitnehmervertretung mit vergleichsweise weit bescheideneren Informationsrechten zufriedengeben und verhandelt als Tochterunternehmen eines ausländischen Konzerns mit einem lokalen Management, das im Zweifelsfall selbst an die Weisungen der ausländischen Konzernzentrale gebunden ist (S. 272 f.). Obwohl auch die deutsche Arbeitnehmervertretung ein Interesse an authentischen Informationen aus den spanischen Werken hat, so ist doch insgesamt das Motiv der Informationsbeschaffung als primäres Ziel grenzüberschreitender Arbeitnehmerkooperation auf der spanischen Seite ungleich stärker ausgeprägt.

Eine ähnliche Asymmetrie läßt sich auch bei dem Vergleich der Arbeitsbedingungen in Spanien und Deutschland feststellen, in der sich deutlich die unterschiedlichen sozial-ökonomischen Entwicklungsniveaus der beiden

Länder widerspiegeln. Aus Sicht der spanischen Arbeitnehmervertretung ist es dabei mehr als verständlich, daß diese die Forderung erhebt, die Arbeitsbedingungen bei SEAT schrittweise an das deutsche Volkswagen-Niveau anzugleichen. Die Überlegungen der spanischen Gewerkschaftssektionen gehen dabei soweit, daß sie dem Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrat bestimmte Verhandlungsrechte übertragen wollen, um konzernweit gültige Mindeststandards auszuhandeln (S. 295 ff.). Die deutsche Seite steht einem solchen Ansinnen dagegen bislang weitgehend reserviert gegenüber. Der Volkswagen-GBR hat zwar durchaus auch ein eigenständiges Interesse an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei SEAT, da auf diese Weise die Gefahr eines „sozialen Dumpings“ abgemildert werden könnte. Gleichzeitig ist der GBR jedoch nicht gewillt, von seiner relativ starken nationalen Verhandlungsposition aus Kompetenzen an ein weit schwächeres europäisches Gremium abzugeben. Statt dessen plädiert die deutsche Arbeitnehmervertretung in bestimmten Fragen qualitativer Tarifpolitik für eine stärkere Koordinierung der Forderungen, deren politische Durchsetzung letztlich jedoch im nationalen Rahmen erfolgen muß. Immerhin ließen sich nach diesem Muster erste Erfolge in der Arbeitszeitpolitik erzielen, wo es den Arbeitnehmervertretungen grenzüberschreitend gelungen war, die Einführung regelmäßiger Samstagarbeit zu verhindern (S. 271 f.).

Zusammenfassend bleibt jedoch festzuhalten, daß es sich bei der deutsch-spanischen Arbeitnehmerkooperation um eine Zusammenarbeit von „ungleichen Partnern“ handelt, bei der sich die deutsche Seite eindeutig in einer hegemonialen Position befindet. Obwohl Mertens die unterschiedlichen Kooperationsvoraussetzungen auf beiden Seiten gut herausarbeitet, so bleibt die Frage, welche Konsequenzen sich hieraus für die Kooperation selbst ergeben,

erstaunlicherweise weitgehend unbeantwortet. Leider konnte Mertens die spektakulären Entscheidungen des Volkswagen-Konzerns im Krisenjahr 1993 – nämlich die Einführung der 28-Stunden-Woche in Deutschland einerseits und die Schließung des SEAT-Stammwerks Zona Franca in Spanien andererseits – nicht mehr berücksichtigen und mußte sich auf einige kursorische Bemerkungen hierzu im Rahmen eines aktualisierten Nachworts beschränken. Gerade in der Durchsetzung dieser unterschiedlichen Krisenüberwindungsstrategien kommt die Problematik der „ungleichen Partner“ vollends zum Tragen. So reflektiert sich hierin nicht nur, wie Mertens richtig bemerkt (S. 386), eine sehr unterschiedlich ausgeprägte Verhandlungsmacht der deutschen und der spanischen Arbeitnehmervertretung. Bezeichnend ist darüber hinaus die Tatsache, daß die deutsche Arbeitnehmervertretung der spanischen Seite in ihrem Kampf um den Erhalt des SEAT-Stammwerkes Zona Franca jede Unterstützung versagt hat. Aus Angst vor negativen Rückwirkungen der SEAT-Krise auf die eigene Verhandlungsposition haben die deutschen Vertreter des Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrats sogar den Versuch unternommen, ihre spanischen Kollegen von der Richtigkeit der Unternehmensentscheidung zu überzeugen und damit im eigentlichen Sinne Managementfunktionen zu übernehmen.

An dieser Stelle muß auf einen weiteren Schwachpunkt der Studie hingewiesen werden, der darin besteht, daß die Position der Unternehmensleitung und ihre Bedeutung für die europäische Arbeitnehmerkooperation kaum beleuchtet wird. Dies ist gerade im Fall des Volkswagen-Konzerns besonders unverständlich, da das dortige Konzernmanagement im Gegensatz zu vielen anderen Unternehmen die Bildung einer europäischen Arbeitnehmervertretung nie ernsthaft behindert hat. Das VW-Management bemüht sich im Ge-

genteil mittlerweile außerordentlich offensiv darum, den Europäischen Konzernbetriebsrat bei wichtigen Unternehmensentscheidungen einzubinden, um auf diese Weise eine erhöhte Akzeptanz der Arbeitnehmervertreter sicherzustellen. Dabei wird offen die Hoffnung ausgesprochen, daß durch die europäische Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen von den eher kooperationsorientierten deutschen Betriebsräten ein „heilsamer Einfluß“ auf die (immer noch) eher konfliktorientierten spanischen Gewerkschaften ausgeht. Ob eine Übertragung der in Deutschland entstandenen besonderen „Volkswagen-Kultur“ auf den gesamten Konzern allerdings tatsächlich möglich ist, muß derzeit durchaus als offene Frage angesehen werden.

Zunächst einmal spricht vieles dafür, die europäische Arbeitnehmerkooperation mit Mertens als einen prinzipiell „konfliktiven Interaktionsprozeß“ zu begreifen (S. 15). Unter Bezugnahme auf die *Rational-Choice*-Theorie und darüber hinausgehende spieltheoretische Überlegungen analysiert Mertens die Ursachen hierfür als einen grundlegenden Konflikt zwischen „individuell-rationalem“ und „kollektiv-rationalem“ Verhalten: „Die über die Kooperation entscheidenden Gremien der Arbeitnehmervertretungen stehen vor dem Konflikt, zwischen einer individuell-rationalen Strategie, die einseitig eine maximale Zielumsetzung der eigenen Organisation verfolgt, und einer kollektiv-rationalen Strategie, die die Ziele aller kooperierenden Organisationen ausgewogen berücksichtigt, wählen zu müssen. . . . Sie können in den Kooperationskompromissen und -absprachen die eigene Zielumsetzung nicht übermäßig vernachlässigen, so daß die Ressourcenübertragung und die Folgebereitschaft der Belegschaften ihrer Politik gegenüber gefährdet wird“ (S. 30). Das hierin angelegte Verhaltensdilemma wird um so größer, je verbindlicher und intensiver sich der Kooperationsprozeß gestaltet. Dies

führt Mertens zu seiner zentralen These, daß mit der Entwicklung des Kooperationsprozesses zugleich dessen Instabilität ansteigt, das Konfliktpotential zunimmt und eine (zumindest partielle) Kooperationsaufkündigung (z. B. durch Nichteinhaltung von Kooperationsabsprachen) immer wahrscheinlicher wird (S. 38).

Diesem Dilemma können die Arbeitnehmervertretungen nur dann entgegengehen, wenn es ihnen gelingt, einen gemeinsamen Interessenkompromiß zu definieren und damit eine „kollektivrationale Kooperationsstrategie“ gegenüber den Partikularinteressen einzelner Standortbetriebsräte durchzusetzen. Hierzu muß der gesamte Kooperationsprozeß jedoch durch einige zusätzliche Stabilisierungsmaßnahmen abgesichert werden. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die europäischen Gewerkschaftsorganisationen, die sich gerade bei schwerwiegenderen Konflikten als überbetriebliche Vermittlungsinstanz anbieten. In der Realität sind allerdings die europäischen Gewerkschaften heute bei weitem noch nicht darauf vorbereitet, perspektivisch mehr als tausend „Europäische Betriebsräte“ zu betreuen.

Außerdem bildet die politische Akzeptanz und Unterstützung der Belegschaften eine zentrale Voraussetzung für die Stabilität des Kooperationsprozesses: „Die Mobilisierungsbereitschaft der Mitglieder für die internationale Kooperation läßt sich daher nur herstellen, wenn der Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Kooperation und Realisierung wichtiger Ziele der Arbeitnehmervertretungen allen Belegschaftsmitgliedern vermittelt werden kann. . . . Die Umsetzung der internationalen Kooperationsziele durch die Arbeitnehmervertretungen hängt erheblich von der Einschätzung der Mandatsträger über das Ausmaß der Folgebereitschaft der Belegschaft in diesem Punkt ab“ (S. 23). Über lange Zeit hinweg war internationale Gewerkschafts- und Betriebsratsarbeit fast

ausschließlich eine Angelegenheit von Spitzenfunktionären, erst in jüngerer Zeit beginnt sich dieses Bild nicht zuletzt durch die Europäischen Betriebsräte zu wandeln. Trotzdem beklagt Mertens an verschiedenen Stellen seiner Untersuchung, daß auch bei Volkswagen die europäische Zusammenarbeit im wesentlichen von den nationalen Spitzengremien getragen wird und der Kenntnisstand über die Kooperationsinhalte selbst bei vielen Mandatsträgern immer noch recht dürftig ist. Zudem fehlt es bis heute weitgehend an Angeboten, bei denen sich eine größere Gruppe von Arbeitnehmervertretern ehrenamtlich für internationale Arbeitnehmerkooperation engagieren könnte.

Das derzeit vielleicht wichtigste Stabilisierungsmoment liegt jedoch in der „Institutionalisierung“ der europäischen Arbeitnehmerkooperation durch die Bildung „Europäischer Betriebsräte“ (S. 335ff.). Mit der Gründung des Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrats 1990 wurde die bis dato eher sporadisch und unkoordiniert stattfindende Zusammenarbeit in eine regelmäßige und verbindliche Form gebracht und mit entsprechenden Ressourcen des Unternehmens abgesichert. Allerdings ist der Entwicklungsweg von Volkswagen hier eher untypisch: In der Regel steht die „Institutionalisierung“ der Arbeitnehmerkooperation nicht – wie Mertens in seinem Phasenmodell „einer typischen Entwicklung der Kooperation betrieblicher Arbeitnehmervertretungen“ (S. 378) suggeriert – am Ende eines längeren Kooperationsweges, sondern markiert im Gegenteil oft erst dessen Anfang. Ohne die institutionelle Absicherung durch die nun verabschiedete EU-Richtlinie wären die Arbeitnehmervertreter in vielen Unternehmen – schon aus Gründen nicht vorhandener Ressourcen – überhaupt nicht in der Lage, internationale Kooperationsstrukturen aufzubauen. Damit muß auch die von Mertens mitunter etwas

deterministisch gesetzte Verbindung von Arbeitnehmerkonkurrenz und Arbeitnehmerkooperation relativiert werden. Eine zunehmende Arbeitnehmerkonkurrenz führt eben noch lange *nicht automatisch* zu einer verstärkten Arbeitnehmerkooperation. Diese bedarf vielmehr zusätzlicher politischer und institutioneller Voraussetzungen, die bis Anfang der neunziger Jahre nur in wenigen Großunternehmen gegeben waren.

Gelingt es den Arbeitnehmervertretungen schließlich, ihre internationale Zusammenarbeit durch den Aufbau fester Kooperationsstrukturen zu stabilisieren, so bleibt die ungleich schwierigere Aufgabe, eine „kollektiv-rationale Strategie zur Überwindung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz“ mit Inhalt zu füllen. Mertens sieht hier durchaus die Grenzen und Widersprüche einer solchen Konzeption: „Die grundlegende Prämisse der kollektiv-rationalen Strategie der VW-Arbeitnehmervertreter besteht in der Anerkennung einer Festschreibung des aktuellen Arbeits- und Produktionsvolumens der deutschen Standorte durch die Arbeitnehmervertretungen der ausländischen Konzernstandorte. Auf dieser Grundlage kann dann über die Verteilung der zukünftigen Produktionszuwächse innerhalb Europas als Verhandlungsmasse diskutiert werden“ (S. 292). Läßt sich hingegen ein Abbau der Beschäftigten partout nicht vermeiden, so soll dieser im Rahmen eines „solidarischen Beschäftigungsausgleichs“ erfolgen und auf alle Standorte gleichermaßen verteilt werden (S. 293). In keinem Fall aber soll ein Beschäftigungsabbau aufgrund von Produktionsverlagerungen akzeptiert werden (S. 294).

Erfolgreiche Arbeitnehmerkooperation bei Volkswagen ist vor allem am Erhalt des beschäftigungspolitischen Status quo orientiert. Am Beispiel der SEAT-Krise von 1993 wurde jedoch bereits deutlich, daß vor dem Hintergrund wachsender Überkapazitäten in der Automobilindustrie jede Art von „Beschäftigungsgarantie“ auf äußerst

wackligen Füßen stehen dürfte. Damit wird die internationale Arbeitnehmerkooperation jedoch auch zukünftig erheblichen Belastungsproben ausgesetzt sein, die einen „Rückfall“ in „standortegoistische“ Positionen eher wahrscheinlich machen. Die faktische Unmöglichkeit, aus diesem Dilemma herauszukommen, weist jedoch auch auf einen entscheidenden Schwachpunkt des von Mertens gewählten theoretischen Referenzrahmens. So liegt es im Wesen der *Rational-Choice*-Theorie, daß sie *ceteris paribus* die das Handeln sozialer Akteure prägenden, äußeren Umweltfaktoren („*constraints*“) als gegeben voraussetzt und diese selbst nicht mehr zu hinterfragen in der Lage ist. „Rationales“ Handeln erscheint demnach im wesentlichen als „nutzenoptimierendes Verhalten“ innerhalb gegebener „Sachzwänge“. Das Verhalten von Arbeitnehmervertretungen folgt jedoch niemals allein den Prärogativen des Managements, letztere sind vielmehr oft selbst erst das Ergebnis eines vorangegangenen Verhandlungsprozesses. Zu dieser wichtigen verteilungspolitischen Konfliktdimension eröffnet das von Mertens gewählte theoretische Instrumentarium allerdings keinen Zugang. Zwar konstatiert er an einer Stelle, daß „zwischen den Arbeitnehmervertretern aller Standorte . . . eine Interessenkongruenz bezüglich der Ausweitung des Arbeitnehmeranteils am Unternehmensüberschuß (besteht)“ (S. 33). Eine mögliche Politisierung dieses gemeinsamen Interesses im Rahmen einer europäischen Arbeitnehmerkooperation wird im folgenden jedoch nicht mehr angedacht.

Fazit: Trotz der hier vorgebrachten Kritikpunkte liefert die Untersuchung von Mertens eine Fülle interessanter Gedanken, die zum Weiterdiskutieren anregen. Als wichtige Pionierstudie in einem relativ jungen Forschungsfeld sei sie allen, die sich mit der Zukunft der Arbeitsbeziehungen in Europa beschäftigen, zur Lektüre empfohlen.

Thorsten Schulten