

Transnationale Artikulation von Arbeitnehmerinteressen im Weltbetriebsrat von VW

Die Dynamik der Globalisierung hält an, vorangetrieben vor allem durch das Wachstum und die Vernetzungsstrukturen Multinationaler Konzerne. Mit ihr steigt zugleich der Bedarf an effektiver transnationaler Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Dies gilt nicht nur auf europäischer, sondern zunehmend auch auf globaler Ebene der Konzerne. Eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung transnationaler Aushandlungsmacht ist die wirkungsvolle Artikulation von Interessen, und zwar sowohl als horizontale Integration wie auch als vertikale Koordination von Interessen. Dieser Aufsatz untersucht die Muster und die Bedeutung der Interessenartikulation am Beispiel des Weltkonzernbetriebsrats von Volkswagen, einem besonders avancierten Beispiel transnationaler Interessenvertretungspraxis.

THOMAS HAIPETER

1 Einleitung

Multinationale Konzerne (MNK) dominieren mehr und mehr die Weltwirtschaft. Zwischen 1990 und 2008 stieg ihre Anzahl von 35 000 auf etwa 82 000 an (UNCTAD 2010), der Internationalisierungsgrad, insbesondere der großen MNK, nahm im Trend zu (UNCTAD 2017). MNK organisieren und reorganisieren ihre Wertschöpfungsketten zunehmend als Wertschöpfungsnetzwerke, und ihre globalen Investitionsentscheidungen setzen nationale Arbeitsbedingungen und Arbeitsstandards in Konkurrenz (Haipeter/Banyuls 2007; Helfen/Fichter 2013; Wright/Kane 2015).

Dies war das wichtigste Motiv für die Umsetzung der Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten (EBR), und die umfangreiche Literatur zum Thema geht nicht von ungefähr vor allem der Frage nach, ob EBR sich als effiziente Verhandlungsakteure und als „beteiligungsorientierte“ EBR (Lecher et al. 2002) etablieren, die diese Konkurrenz eindämmen könnten. Die Forschung dazu verweist auf eine Bandbreite unterschiedlicher Betriebsratstypen mit unterschiedlicher Wirkungsmacht sowie auf die Bedeutung unterschiedlicher Rahmenbedingungen (Hauser-Ditz et al. 2016; Kotthoff 2006; Marginson et al. 2004). Insgesamt zeigte sich, dass der Anteil an effizienten EBR eher niedrig zu veranschlagen ist (Marginson et al. 2013; Waddington

2011). Erschwerend kommt hinzu, dass globale Unternehmensstrategien von MNK die räumlich begrenzten Einflussmöglichkeiten der EBR überschreiten. Globale Strukturen transnationalen Interessenvertretungshandelns haben hingegen Seltenheitswert, und die Forschung dazu ist weit weniger entwickelt als die EBR-Forschung (Müller et al. 2004). Diese Forschungslücke ist auch nicht durch die Untersuchungen zu Globalen Rahmenvereinbarungen (GRV) geschlossen worden, die sich vor allem auf die Regulierungstexte und seltener auf ihre Umsetzung und die Akteure konzentrieren (als Ausnahme Fichter/McCallum 2015; ein Überblick bei Helfen 2018).

Grundsätzlich stehen transnationale Interessenvertretungen vor zwei zentralen Herausforderungen. Zum einen gilt es, auf transnationaler Ebene eine gemeinsame soziale Praxis zu entwickeln. Dazu gehören die Vermittlung unterschiedlicher und die Identifizierung gemeinsamer Arbeitnehmerinteressen, die sich über Standorte und Beschäftigtengruppen in den Multinationalen Konzernen aggregieren lassen. Zum anderen muss das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und Institutionen von Interessenvertretungen in den Mehrebenensystemen der MNK organisiert werden (Lecher et al. 2002; Keune/Marginson 2013). In MNK existieren viele dieser national institutionalisierten und teils vielstufigen Beteiligungssysteme – in Deutschland lokale Betriebsräte, Gesamt- und Konzernbetriebsräte (GBR und KBR) und in Kapitalgesellschaften noch die Mitbestimmung im Aufsichtsrat –

nebeneinander, mit jeweils unterschiedlichen Beziehungsmustern zwischen betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen.

Beide Herausforderungen werden im Folgenden als *Artikulation transnationaler Arbeitnehmerinteressen* bezeichnet; ein Konzept, das in der Literatur der Industrieländer Beziehungen erstmals von Crouch (1993) entwickelt wurde – als vertikale Koordinations- und Strategiefähigkeit von Verbänden – und das inzwischen vermehrt auch zur Analyse transnationaler Beziehungen zwischen Interessenvertretungen verwendet wird, hier aber vor allem mit Blick auf horizontale Koordinierungen zwischen EBR und Gewerkschaften (Waddington 2011; Marginson 2015). Die Interessenartikulation wiederum ist die wohl zentrale Voraussetzung für die transnationale Aushandlungsmacht von Interessenvertretungen, denn diese setzt erstens Gemeinsamkeiten von Interessen und zweitens die Verknüpfung von Interessen und Ressourcen zwischen den Interessenvertretungsebenen voraus. Transnationale Interessen sind, so die Hypothese, nur dann effizient vertretbar, wenn sie auch von den lokalen und nationalen Akteuren mitgetragen werden und, mehr noch, auch auf lokale und nationale Ressourcen bauen können. Von „transnationaler“ Artikulationspraxis ist zu sprechen, sofern sich durch das Handeln der lokalen und nationalen Akteure die transnationale Ebene als eigenständiger Handlungsraum ausbildet und damit zugleich ein neuer Handlungsrahmen für die Akteure auf den unteren Handlungsebenen geschaffen wird (zum Begriff der Transnationalisierung vgl. Pries 2010).

Diese Zusammenhänge werden am Beispiel der Interessenvertretung bei Volkswagen (VW) analysiert. Volkswagen gehört zu den größten MNK weltweit und ist einer der wenigen MNK mit einem Weltkonzernbetriebsrat (WBR) als globaler Interessenvertretungsebene. Mehr noch, VW gilt als Unternehmen mit überaus starken und durchsetzungsfähigen Interessenvertretungen. Zudem sind bei VW weitreichende Globale Rahmenvereinbarungen (GRV) vereinbart worden wie die Charta der Arbeitsbeziehungen. Und schließlich hat die Interessenvertretung bei VW seit den 1980er Jahren Konturen einer strategischen Mitbestimmungspraxis zu entwickeln versucht, die Einfluss auf wirtschaftliche Unternehmensentscheidungen nimmt, um darin die Standort- und Beschäftigungssicherung zu verankern (Haipeter 2000). Die Mitbestimmungspraxis bei VW erscheint damit als lohnender Fall, um die Bedingungen und die mögliche Reichweite transnationaler Interessenvertretungen und ihrer Artikulationspraxis im globalen Maßstab zu untersuchen.

Die Fallstudie wurde im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts durchgeführt, in dessen Rahmen die Artikulationspraxis von Interessenvertretungen in insgesamt zehn MNK an jeweils drei Standorten auf der Grundlage von insgesamt 66 Experteninterviews untersucht wurde (dazu Haipeter et al. 2019). Die Fallstudie zu VW beruht auf Li-

teratur- und Dokumentenanalysen sowie auf zwölf Interviews mit Expertinnen und Experten verschiedener Interessenvertretungsebenen an inländischen und ausländischen Standorten (in Polen, der Slowakei und Südafrika). In der Untersuchung wies die Interessenartikulation bei VW im Unternehmensvergleich das mit Abstand höchste Niveau der transnationalen Integration und Koordinierung von Arbeitnehmerinteressen auf. Am Beispiel VW lässt sich deshalb zeigen, wie eine starke Interessenartikulation praktisch funktioniert und unter welchen Bedingungen sie entwickelt werden kann.¹ Zuvor aber werden einige konzeptionelle Überlegungen zum Artikulationsbegriff vorangestellt.

2 Zum Konzept der Artikulation

Die EBR-Forschung hat EBR zumeist als singuläre und eigenständige Akteure betrachtet; die frühe Studie von Lecher et al. (2002), in der EBR als Grenzinstitutionen begriffen wurden, blieb eine Ausnahme. Auf diese Weise wurden Outputs des europäischen Interessenvertretungshandelns vor allem der Durchsetzungskraft der EBR zugeschrieben; offen blieb dabei hingegen, welche Rolle nationale oder lokale Interessenvertretungen mit ihren Ressourcen und Deutungen dabei spielen. Mit Blick auf den Konflikt um die Schließung des VW-Standorts Brüssel und den erfolgreichen Kampf der Interessenvertretungen um dessen Erhalt konstatierten Hauser-Ditz et al. (2016, S. 151) nicht von ungefähr, es sei „kaum eindeutig erkennbar, wem – welchem Akteur im System der Interessenvertretung bei VW – diese Resultate eigentlich zugerechnet werden können.“

Das Zurechnungsproblem entsteht dadurch, dass transnationale Interessenvertretungen Teil eines Mehrebenensystems von Interessenvertretungen sind, das – im Unterschied zum hierarchisch strukturierten Managementsystem – seine Basis in lokalen Interessenvertretungen hat, die demokratisch in den Betrieben gewählt werden. Die übergeordneten Ebenen der Interessenvertretung sind deshalb stärker als die Unternehmensseite auf eine „*willingness to act*“ (Offe/Wiesenthal 1980) der lokalen und nationalen Akteure angewiesen. Aus diesem Grund ist Artikulation eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Interessenvertretung.

¹ Aus Platzgründen werden hier nur die betrieblichen Artikulationsbeziehungen analysiert; daneben gibt es bei VW mit dem Netzwerk „InterSoli“ auch eine lange Tradition der internationalen Gewerkschaftsarbeit, die eng mit der transnationalen Interessenvertretung im Betrieb verbunden ist. Wegen des limitierten Umfangs kann auf sie in diesem Aufsatz aber nicht weiter eingegangen werden.

Das Konzept der Artikulation kann sich auf drei theoretische Eckpfeiler stützen. Nach der Strukturationstheorie (Giddens 1984) bestehen Strukturen aus Regeln und aus Ressourcen, die in der sozialen Interaktion konstruiert, reproduziert, aktualisiert und damit auch transformiert werden können. Diese Regeln und Ressourcen lassen sich mit Giddens in drei Dimensionen aufgliedern, nämlich Deutungsmuster, Normen und Erwartungen und schließlich Machtressourcen, die Akteure bei der Verfolgung ihrer Interessen nutzbar machen können. Mit Blick auf die transnationale Artikulation von Arbeitnehmerinteressen folgt daraus, dass transnationale Handlungsfähigkeit sowohl die Dimensionen der Entwicklung und Reproduktion gemeinsamer Deutungen und Situationsdefinitionen umfasst als auch Fragen der wechselseitigen Erwartungen und ihrer institutionellen Stützpfeiler. Und nicht zuletzt geht es um die Machtressourcen, die für transnationales Handeln eingesetzt werden können.

Allerdings hat die Strukturationstheorie als Sozialtheorie (Joas/Knöbl 2004) keinen Begriff von Interessen oder kollektivem Handeln. In der Theorie der strategischen Handlungsfelder (Fligstein/McAdam 2012) werden Handlungsfelder als sozial konstruierte Ordnungen gefasst, auf denen individuelle und kollektive Akteure auf der Grundlage von Deutungen und Interessen, divergierenden Macht- und Ressourcenausstattungen und Regeln legitimen Handelns interagieren. Eine wichtige Rolle spielen dabei Akteure mit sozialen Kompetenzen, die in der Lage sind, geteilte Deutungen zu entwickeln und Interessenkoalitionen zu schmieden. Handlungsfelder der betrieblichen Interessenvertretungen erscheinen damit als mühsam zu konstruierende Ordnungen, und ihre Kohärenz hängt davon ab, dass sozial kompetente Akteure in der Lage sind, Erwartungen zu harmonisieren und gemeinsame Interessen zu konstruieren.

Doch wie verhält es sich mit den Interessen? Ein zentrales Ergebnis der postmarxistischen Debatte um Interessen lautet, dass sich Interessen als soziale Konstruktionen nicht aus strukturellen Bedingungen ableiten, sondern argumentativ hergestellt und im Rahmen eines Diskurses verbunden werden (Laclau/Mouffe 1985; Hall et al. 1996). Artikulation ist in diesem Sinne die Praxis, Anschlüsse und Knotenpunkte zu schaffen, an denen diese Verbindungen stattfinden. Transnationale Interessenvertretungen müssen deshalb auf der horizontalen Ebene unterschiedliche Interessen integrieren, und sie müssen diese Interessenkonstruktionen im vertikalen Verhältnis wieder mit den nationalen und lokalen Interessenvertretungen koordinieren.

3 Entstehungskontext und Entwicklung von EKBR und WKBR

Der Europäische Konzernbetriebsrat (EKBR) wurde bei VW im Jahr 1990 als erstes europäisches Interessensvertretungsgremium in der Automobilindustrie gegründet. Die Gründung stand in engem Zusammenhang zum damaligen Wandel der Internationalisierung. Bis Mitte der 1980er Jahre zeichnete sich die Internationalisierung im Konzern durch ein technologisches Gefälle bei Produktion und Produkten zwischen dem deutschen Konzernsitz und den zumeist in weniger entwickelten Regionen angesiedelten Tochterunternehmen aus. Dann aber wurde der spanische Hersteller SEAT gekauft, und wenig später wurden dort die Produktionspalette und mit ihr die Produktionstechnologie modernisiert und Produktionsumfänge des Kleinwagens Polo nach Spanien verlagert. Erstmals wurden in der Wahrnehmung der Betriebsräte Beschäftigung und Arbeitsstandards in den deutschen Werken durch die Internationalisierung des Unternehmens gefährdet. Der EKBR sollte die Kooperation zu den ausländischen Interessenvertretungen stärken und helfen, den absehbaren Kosten- und Konzessionswettbewerb zwischen den Standorten im Wettbewerb um Investitionen, Produkte und Beschäftigung zu unterbinden. Seine Anerkennung durch die Unternehmensleitung verdankt sich sowohl der Kultur kooperativer Arbeitsbeziehungen im Konzern – nicht von ungefähr dient der EKBR laut Präambel der Gründungsvereinbarung ausdrücklich der Weiterentwicklung der kooperativen Konfliktbewältigung – als auch der Tatsache, dass der EKBR als Gegenleistung für die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat zum Aufbau internationaler Produktionsstätten eingefordert werden konnte. Schließlich drängte auch die IG Metall darauf, mit der EBR-Gründung Volkswagen zum Impulsgeber für die Entwicklung einer EBR-Richtlinie zu machen.

Größe und Zusammensetzung des EKBR änderte sich mit der weiteren Expansion des Konzerns nach Mittel- und Osteuropa; schrittweise kamen neue Mitglieder etwa aus Tschechien, der Slowakei, Polen und jüngst auch Russland hinzu. Bereits Mitte der 1990er Jahre wurden dann die Grundlagen für eine Erweiterung der Strukturen zu einem Weltkonzernbetriebsrat (WKBR) gelegt. 1995 wurde damit begonnen, zu einer der beiden Sitzungen des EKBR auch Arbeitnehmervertretungen der Überseestandorte aus Mittel- und Südamerika sowie Afrika in Form von Weltarbeitnehmerkonferenzen einzuladen. Auch diese Strategie wurde von den deutschen Interessenvertretungen initiiert, und auch sie galt der Anpassung der Interessenvertretungsstrukturen an den Wandel der Internationalisierungsstrategie des Konzerns. Denn in dieser Phase ging das Unternehmen dazu über, die Auslandsstandorte und ihre Produkte und Produktionskapazitäten systema-

tisch zu modernisieren und auszubauen. Zusammen mit der Einführung der Strategie standardisierter Produktplattformen wurde auf diese Weise ein global vernetzter Produktionsverbund geschaffen, der zahlreiche Möglichkeiten der Produktionsflexibilität – und damit der Verlagerung von Produktion und Beschäftigung – eröffnete und damit den Standortvergleich und den Standortwettbewerb auf globaler Ebene verankerte.

Im Jahr 1998 wurde der Weltkonzernbetriebsrat als eigenständiges Gremium gegründet und ein Jahr später mit einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit auch von der Unternehmensseite offiziell anerkannt. Zu Beginn seiner Konstituierung hatte der WKBR 27 Mitglieder. Die Mitgliederzahl wuchs bis heute rasant auf knapp 90 Mitglieder an, dazu kommen – mit Gaststatus – Gewerkschaftsvertreter der chinesischen Standorte. In dieser Entwicklung spiegelt sich die deutliche Ausweitung der Auslandsaktivitäten des Unternehmens in den letzten zehn Jahren wider. Inzwischen werden fast 90 % der Fahrzeuge des Konzerns im Ausland abgesetzt, 75 % der Autos im Ausland produziert, und es arbeiten rund 55 % der Beschäftigten an den ausländischen Konzernstandorten.

4 Standortkonkurrenz und die Integration der Interessen

4.1 Der Brüssel-Konflikt

Die Standortkonkurrenz im Konzern bildete nicht nur den Hintergrund für die Gründung von EKBR und WKBR, sie erwies sich aufgrund der global flexiblen Fertigungsstrukturen des Konzerns auch als Dauerthema der transnationalen Interessenvertretungen. Eine einschneidende Rolle spielte dabei der Konflikt um die Schließung des belgischen Standorts Brüssel Mitte des letzten Jahrzehnts. Damals initiierte das Management ein umfassendes Sanierungsprogramm; 20 000 Arbeitsplätze sollten allein in Deutschland abgebaut werden. Darüber hinaus sollte der belgische Standort geschlossen und seine Produktion als Ausgleich für Kostensenkungen und Personalabbau in die deutschen Werke verlagert werden. Doch die deutschen Betriebsräte gingen auf das Angebot nicht ein. Stattdessen kritisierten sie, zusammen mit den anderen Vertretern im Präsidium des EKBR, eine mangelhafte Information und forderten ein alternatives Konzept ein, das auf einer solidarischen Lastenverteilung beruhte. In Brüssel wurden, unterstützt von den deutschen Betriebsräten und der IG Metall und koordiniert vom Europäischen Metallarbeiterbund, Treffen der Mitglieder des EKBR und der Gewerkschaften aus den europäischen VW-Standorten und dazu Demonstrationen Beschäftigter der europäischen Standorte organisiert. Die entschlossene Haltung des EKBR hat das Management schließlich dazu bewogen, dem Erhalt

des belgischen Standorts und von etwa 40 % der dortigen Arbeitsplätze zuzustimmen.

Auch wenn einzelne Mitglieder des EKBR mit Detailregelungen nicht zufrieden waren, weil der Fortbestand des Brüsseler Standorts dazu führte, dass an ihren Standorten Kapazitäten reduziert und beispielsweise Arbeitsplätze von Leiharbeitsbeschäftigten abzubauen waren (Hauser-Ditz et al. 2016), ging insgesamt die Episode dieses Konflikts mit einer deutlichen Stärkung der Vertrauensbeziehungen auf transnationaler Ebene einher. Dies war insbesondere auch deshalb der Fall, weil sich die deutschen Arbeitnehmervertreter, maßgeblich auch der deutsche Präsident des EKBR, Bernd Osterloh, entschieden dafür eingesetzt hatten, den Standort Brüssel zu erhalten, obwohl von dessen Schließung die deutschen Standorte besonders profitiert hätten.

Für den deutschen Vorsitzenden war dies eine überaus wichtige Episode, weil erst kurz zuvor im Jahr 2005 der Korruptionsskandal um den ehemaligen Vorsitzenden Klaus Volkert aufgedeckt worden war (Dombois 2009) und es für den neu aufgestellten deutschen Betriebsrat und seinen Vorsitzenden auch darum ging, in den transnationalen Interessenvertretungsgremien Vertrauen herzustellen und zu zeigen, dass der deutsche Betriebsrat kein womöglich käufliches Anhängsel des Personalwesens ist, sondern eine selbstbewusste und durchsetzungsfähige Interessenvertretung.² Aus Sicht der deutschen Interessenvertretungen kam erschwerend hinzu, dass im VW-Hausarbeitsvertrag des Jahres 2006 unter dem Restrukturierungsdruck des Managements die Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich von 28,8 auf 33 (für Produktionsbeschäftigte) und 34 Wochenstunden (für Angestellte) verlängert worden waren; eine Schließung des Brüsseler Werks hätte als Folge der deutschen Standortsicherung durch Arbeitszeitverlängerung gedeutet werden können. Das war weder für den Betriebsrat noch für die IG Metall akzeptabel. Es war deshalb von entscheidender Bedeutung für die Vertrauensbeziehungen, dass die deutschen Betriebsräte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern im EKBR gemeinsame Interessen entwickelten und auch effektiv gegenüber dem Unternehmen durchsetzen konnten. Als Schnittmenge dieser

2 Wie sich in der Rechtsprechung des Falls gezeigt hat, konzentrierte sich das von Dombois skizzierte „System VW“ auf wenige der damals führenden Personen im Betriebsrat und in der Personalabteilung. Es betraf den Betriebsrat nicht in seinen Strukturen. Die Krise führte vielmehr dazu, dass die Betriebsräte „so eng zusammenrückten wie nie zuvor“ (Betriebsrat im Interview) und neue Interessenvertretungsformen entwickelten, die auf die Beteiligung der Beschäftigten und Präsenz auch der Vorsitzenden vor Ort setzten mit dem Ziel, die vormals große Kluft zwischen Beschäftigten und Betriebsratsspitzen zu verringern, die Transparenz des eigenen Handelns zu erhöhen und auf diese Weise einen zentralen Schwachpunkt des alten „Co-Managements“ (Dombois 2009) zu überwinden oder mehr noch: das System grundlegend zu verändern.

Interessen hat sich seitdem eindeutig die *Standort- und Beschäftigungssicherung* herausgeschält. Die deutschen Interessenvertretungen haben in dieser Episode Ressourcen und soziale Kompetenzen eingebracht und damit die transnationale Interessenintegration gestärkt.

4.2 Rolle und Strukturen des WKBR

In den folgenden Jahren veränderten sich die Vorzeichen für die Standort- und Beschäftigungssicherung. Ausschlaggebend dafür war der erfolgreiche Wachstumskurs des Unternehmens. In den zehn Jahren nach der Brüssel-Krise verdoppelten sich Produktion und Beschäftigung durch Kapazitätsaufbau und Akquisen anderer Marken nahezu. Die Standortkonkurrenz verlor dadurch zwar an Schärfe, doch blieb die Frage der Produktionsverteilung virulent. Dies galt zum einen mit Blick auf Auslastungsprobleme, die durch Produktzyklen oder regionale Marktprobleme erzeugt werden; hier ging es den Interessenvertretungen auf transnationaler Ebene darum, Produkte und Beschäftigung zwischen Standorten und Marken so zu verschieben, dass daraus keine Beschäftigungsprobleme entstehen. Zum anderen ging es um das Problem, dass Investitionen in den Kapazitätsaufbau für die Modernisierung vorhandener Standorte fehlen und zur Verschärfung der Standortkonkurrenz beitragen können.

„Wenn ich eine neue Fabrik für eine Marke baue und ich habe zugleich woanders freie Kapazität, dann bestehen wir darauf, dass die Kosten für die Investitionen mit den Kosten für die Unternutzung verglichen werden.“

(Betriebsrat Deutschland)

Aus Sicht etwa der polnischen Interessenvertretung hat die Integration der Interessen im EKBR/WKBR drei weitere Vorteile: der direkte Zugang zum Konzernmanagement; die Stärkung des eigenen Gewichts in Verhandlungen etwa mit dem Markenvorstand; und der Erfahrungsaustausch, von dem die Interessenvertretung vor Ort profitieren kann. Ähnlich ist die Einschätzung der südafrikanischen Interessenvertretung; auch hier gilt der WKBR als wichtiges Gremium des Austauschs von Informationen und Erfahrungen und zur Entwicklung gemeinsamer Positionen, die dann in den Sitzungen mit dem Management thematisiert und verhandelt werden.

“It adds value. We can share experiences and discuss robustly with management and say this issue has to be changed.”

(Shop Steward Südafrika)

Angesichts des starken Anstiegs der Mitglieder in den transnationalen Gremien wurde die Arbeitsweise von EKBR und WKBR in den letzten Jahren neu strukturiert. EKBR und WKBR wurden in eine gemeinsame Sitzungsstruktur integriert; die Sitzungen beider Gremien finden einmal jährlich zeitgleich statt, ebenso die Sitzungen der Präsidien, die für die Entscheidungsfindung, die Definition von Themen und Strategien sowie die Vorbereitung

und Einberufung der Sitzungen von EKBR und WKBR zentral sind.

Zudem wurden die Ausschüsse des WKBR neu ausgerichtet. Die Ausschüsse wurden analog der Unternehmensstrukturen nach Marken- und Produktgruppen geordnet. Gesonderte Ausschüsse existieren z.B. für die Marken des Premiumsegments, die Nutzfahrzeuge, die Finanz- und Dienstleistungsbereiche des Konzerns, die Sparte des Maschinenbaus, die Region China wegen ihrer herausragenden Bedeutung für das Unternehmen, und, jüngst gegründet, auch für die Marke VW als Kernmarke des Konzerns. Die operative Arbeit an Themen findet auf Ebene der Ausschüsse statt. Die Ausschüsse führen auch separate Sitzungen mit den jeweiligen Markenvorständen durch. Die Ausschüsse treffen sich ebenfalls mindestens einmal jährlich und berichten dann jeweils auf den EKBR/WKBR-Sitzungen über ihre Arbeit. Der Wandel der Ausschussstruktur hatte unmittelbare Auswirkungen auch auf das WKBR-Präsidium, das Entscheidungs- und Verhandlungsgremium, denn ursprünglich waren im Präsidium auch Vertreter einzelner Regionen repräsentiert. Ihre Interessen werden nun in entsprechenden Markenausschüssen gebündelt. Das Präsidium setzt sich inzwischen aus den Vertretern der unterschiedlichen Konzernmarken zusammen.

5 Transnationale Vereinbarungen und die Koordination der Interessen

5.1 Institutionelle und organisatorische Ressourcen

Die transnationale Interessenvertretung bei VW profitiert davon, dass lokale und nationale Machtressourcen der deutschen Interessenvertretungen auf die transnationale Ebene transferiert und für die Verfolgung transnationaler Interessen genutzt werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die enge institutionelle und personelle Verstrickung der deutschen und der transnationalen Handlungsfelder. So sind WKBR-Präsidium und der Ausschuss des deutschen Konzernbetriebsrats eng verzahnt. In beiden Gremien sind die Vorsitzenden der zentralen Marken wie VW, Audi, Porsche, MAN und Scania, aber auch der Bereich Financial Services, vertreten. Die enge personelle Verknüpfung zwischen den Ebenen wird noch dadurch gefestigt, dass inzwischen auch die Ausschussstrukturen von Gesamtbetriebsrat und Konzernbetriebsrat verbunden wurden (zu Konzern- und Gesamtbetriebsräten siehe auch Behrens/Kädtler 2008; Hoffmann 2006). Im KBR wurden neue Fachausschüsse eingerichtet, die wiederum an die Ausschüsse des GBR anknüpfen mit dem Ziel, die Arbeitsbedingungen zwischen den Marken einheitlicher zu gestalten. Und schließlich bildet Bernd Osterloh als Vorsitzender bzw. Präsident aller überbetrieblichen

Gremien – neben dem Betriebsratsvorsitz am Hauptsitz Wolfsburg – die zentrale personelle Klammer. Diese personelle Machtkonzentration kann zwar, wie im Zusammenhang mit dem Betriebsratsskandal geschehen, kritisch gesehen werden; zugleich aber ist sie für den Interessenaustausch zwischen den Interessenvertretungsebenen von ebenso vitaler Bedeutung wie für die Verhandlungen mit der Konzernleitung auf transnationaler Ebene, die der Vorsitzende mit der gesammelten Macht der nationalen und transnationalen Gremien führen kann.

„Den Volkswagen Konzern zeichnet die Durchgängigkeit der Diskussion über die Gremien aus. Sie ist stark verbunden mit Personenidentitäten. Das gilt für alle Marken, aber vor allem natürlich für Bernd Osterloh, der auch der Vorsitzende der Gremien ist.“ (Betriebsrat Deutschland)

Der KBR wiederum ist das entscheidende Gremium bei den Vorbereitungen und Verhandlungen zur Investitionsplanung. Bei den Investitionsrunden, die aus mehreren Etappen wie Standortgesprächen, Standortsymposien und Verhandlungen mit Marken- und Konzernvorstand bestehen, zeigt sich die Reichweite der strategischen und wirtschaftlichen Mitbestimmung bei VW; denn der Betriebsrat kann in diesen Planungsrunden wirksam Einfluss auf die Verteilung von Produkten und Investitionen – und damit von Beschäftigung – nehmen.

Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das VW-Gesetz, das den Arbeitnehmervertretungen besondere Rechte einräumt. Das novellierte und europarechtskonforme Volkswagen-Gesetz sieht in § 4 Abs. 2 vor, dass die Errichtung oder Verlagerung von Produktionsstätten einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Aufsichtsrats bedarf. Zudem besteht nach der Unternehmenssatzung bei besonders wichtigen Entscheidungen auf der Hauptversammlung ein 80%iges Mehrheitserfordernis. Beide Punkte zusammengenommen bilden deshalb eine zentrale institutionelle Machtressource der Mitbestimmung. Die Weichen für die Entscheidungsfindung im Aufsichtsrat werden zwar bereits im Vorfeld der Aufsichtsratssitzungen gestellt. Doch hat der Aufsichtsrat die Funktion einer Ultima Ratio: Falls kein Konsens im Vorfeld gefunden würde, hätten die Interessenvertretungen bei Fragen von Produktionsverlagerungen oder bei grundlegenden Standortfragen eine gute Verhandlungsposition.

„Auf der einen Seite geht es natürlich darum, welches Produkt bringen wir wo hin. Auf der anderen Seite dann aber auch um die damit verbundenen Investitionen. Und bei den Investitionen brauchen sie im Aufsichtsrat ja unsere Zustimmung.“ (Betriebsrat Deutschland)

Auch im Aufsichtsrat von VW setzt sich die Struktur der Personenidentität fort. Die Arbeitnehmerseite hat dafür ihre Strukturen verändert; IG Metall und die Betriebsräte der Konzernmutter haben Sitze abgegeben, dafür sitzen nun auf der Arbeitnehmerbank neben den Vertretern der IG Metall und der Betriebsräte von VW und Audi auch die

Betriebsratsvorsitzenden der wichtigen Marken Porsche, MAN und Scania.

5.2 Die Charta der Arbeitsbeziehungen und der Transfer von Machtressourcen

Aber warum sollten die deutschen Interessenvertretungen ihre institutionellen und organisatorischen Machtressourcen für die transnationale Ebene einsetzen? Der zentrale Grund dafür ist in den Situationsdeutungen der deutschen Betriebsräte zu suchen. Sie haben aus den Erfahrungen der Standortkonkurrenz den Schluss gezogen, dass die Stärkung der Handlungsfähigkeit der anderen Interessenvertretungen langfristig auch den Interessen der deutschen Standorte dient.

„Kurzfristig wäre eine Politik der Bevorzugung der deutschen Standorte wohl erfolgreich. Langfristig aber wäre es falsch. Die Perspektiven liegen bei den anderen. Die sind billiger. Und die Märkte sind dort. Deshalb ist es so wichtig, dass es uns gelingt, einen Grundkonsens und eine Grundharmonie zu schaffen, Schmerzen, aber eben gleichzeitig auch die Goodies zu verteilen. Ist vielleicht ein Umweg. Aber ich halte den für klüger.“ (Betriebsrat Deutschland)

Das wohl zentrale Beispiel für diesen Transfer von Machtressourcen – neben der Nutzung des deutschen Einflusses für gemeinsame Lösungen in den alltäglichen Fragen der Standortkonkurrenz – ist die *Charta der Arbeitsbeziehungen*, die im Jahr 2009 als Globale Rahmenvereinbarung mit dem Unternehmen, unterzeichnet auch vom globalen Gewerkschaftsdachverband IndustriALL, abgeschlossen wurde. VW gehört damit zu den wenigen multinationalen Unternehmen, bei denen bereits mehrere GRV ausgehandelt wurden, beginnend im Jahr 2002 mit der Sozialcharta und vorerst endend mit der Charta der Berufsausbildung im Jahr 2015. Die Charta der Arbeitsbeziehungen sticht dabei hervor, denn sie formuliert, bislang einmalig, einen neuartigen globalen Rahmen „betrieblicher Beteiligungsrechte demokratisch gewählter Arbeitnehmervertretungen“, die jeweils in lokalen Vereinbarungen zwischen den örtlichen Betriebsparteien umzusetzen sind. Die Charta geht vom Grundgedanken eines engen Zusammenhangs von Wirtschaftlichkeit und Beteiligung aus und unterscheidet zwischen Unterrichtung, Konsultation und Mitbestimmung sowie zwischen Beteiligung in wirtschaftlichen, personalpolitischen und sozialen Angelegenheiten. In wirtschaftlichen Angelegenheiten können die lokalen Arbeitnehmervertretungen per se Informations- und Konsultationsrechte in Anspruch nehmen sowie auch die Möglichkeit, Betriebsversammlungen und ein jährliches Symposium zum Dialog über die Standortentwicklung und -planung einzuführen. Bei den personalpolitischen und sozialen Angelegenheiten werden darüber hinaus acht Themenkreise definiert wie z. B. Arbeitsorganisation, Vergütungssysteme, Aus- und Weiterbildung, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz oder soziale und ökologi-

sche Nachhaltigkeit, für die die lokalen Arbeitnehmervertretungen Beteiligungsrechte bis hin zur Mitbestimmung auswählen und, nach einer lokalen Bestandsaufnahme, Verhandlungen zu einem „standortspezifischen Partizipationsvertrag“ führen können. Dieser Partizipationsvertrag wiederum enthält einen konkreten Stufenplan zur jeweiligen Umsetzung der Charta.

Die Charta wäre ohne die Initiative der deutschen Interessenvertretungen und ihre nationale Verhandlungsstärke nicht entstanden. Und doch ist sie kein Beispiel für die deutschen Betriebsräte als „Fürsprecher der Diaspora“ (Kotthoff 2006). Denn bei der Charta der Arbeitsbeziehungen geht es nicht um Fürsprache, sondern um die substanzielle Stärkung der ausländischen Interessenvertretungen und die Verbesserung ihrer Interessenvertretungspolitischen Handlungsfähigkeit. Auslösendes Ereignis für die Charta war die Initiative des Unternehmens, ein global einheitliches System der Arbeitsorganisation im Sinne ganzheitlicher Produktionssysteme einzuführen (Clarke 2005). Mit diesem Ansinnen wandte sich das Unternehmen an die deutschen Betriebsräte, denn die Unternehmensleitung war der Überzeugung, dass ein solches Produktionssystem nur mit Beteiligung und Unterstützung der Arbeitnehmervertreter erfolgreich sein könnte. Diese argumentierten dann ihrerseits, dass mit der globalen Einführung des neuen Systems auch die Beteiligungsrechte der Interessenvertretungen in globaler Perspektive gestärkt werden müssten.

Im Anschluss daran wurde dann der Rahmen einer Charta im deutschen Betriebsrat inhaltlich entwickelt und im EKBR/WKBR vorgestellt und diskutiert. Die Diskussionspunkte wurden wiederum in die Konzepte aufgenommen. Eine große Bedeutung nahm dabei schließlich das Wording ein; die Charta sollte zunächst Mitbestimmungscharta heißen, wurde dann aber mit Rücksicht auf die institutionellen Unterschiede der Arbeitsbeziehungen zwischen den Standortländern umbenannt. Aus diesem Grund wurde auch das Prinzip der standortspezifischen Umsetzung vereinbart, das den lokalen Interessenvertretungen die Möglichkeit einräumt, sich lokale Beteiligungsmuster maßzuschneidern.

5.3 Koordinierung und Generalsekretariat

Während die Charta einen transnationalen Koordinierungsrahmen für die lokale Interessenartikulation schafft, liegt die Aufgabe der praktischen Koordinierungsarbeit beim Generalsekretariat des EKBR und WKBR, das dem Präsidium zuarbeitet und das vor einigen Jahren organisatorisch und strategisch neu ausgerichtet wurde. Dazu gehörte vor allem die Aufstockung der personellen Ressourcen (finanziert durch die Unternehmensseite als Element des Charta-Prozesses) mit zumeist internationalen Fachreferentinnen und -referenten aus verschiedenen Ländern und Standorten. Hauptziel der Neuausrichtung war die Ausweitung der Aktivitäten in Richtung einer proaktiven

und unterstützenden transnationalen Arbeit durch Schulungen, Beratungen und konkrete Problemlösungen. Das Generalsekretariat ist das zentrale Verbindungselement zwischen der transnationalen Handlungsebene und den lokalen Interessenvertretungen. Die Koordinierung durch das Generalsekretariat des EKBR/WKBR hat vier inhaltliche Schwerpunkte.

Der erste Schwerpunkt ist die Begleitung in lokalen Verhandlungen. Dazu wird das Generalsekretariat entweder auf Wunsch der lokalen Interessenvertretungen oder auch auf Wunsch des Managements hinzugezogen; im ersten Fall, weil sich die Interessenvertretung dadurch eine Stärkung ihrer Verhandlungsposition verspricht, im zweiten Fall, weil sich das Management dadurch weniger konfliktreiche Verhandlungen erhofft. Im Prozess der Begleitung wirkt das Generalsekretariat dann sowohl als Unterstützer gewerkschaftlicher Interessen als auch als Moderator des Verhandlungsprozesses.

„Man kommt aus der deutschen Mitbestimmung dahin und redet mit dem Management auf der Basis. Zugleich ist man für die Gewerkschaften der Kollege. Das gilt es dann übereinander zu schieben.“ (Betriebsrat Deutschland)

Einen zweiten Schwerpunkt bilden wirtschaftliche Produktivitätsthemen. Das Generalsekretariat hilft in Einzelfällen bei der Optimierung an Standorten, die im Benchmarking Produktivitäts- oder Qualitätsprobleme aufweisen. Dabei geht es nicht darum, die Funktionen des Managements zu übernehmen. Das Ziel ist vielmehr, über die Optimierung von Prozessen die Standorte im internen Vergleich konkurrenzfähig zu halten und so die Beschäftigung zu sichern, ohne die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. Die Aufgabe besteht darin, den Dialog zwischen Management und lokaler Interessenvertretung und damit eine kooperative Konfliktbewältigung zu fördern.

„Wir machen gemeinsame Workshops, wo wir Vermittler zwischen den Welten sind. Und gleichzeitig schauen wir schon in den Workshops, dass das nicht in die falsche Richtung geht.“ (Betriebsrat Deutschland)

Ein drittes Themen- und Handlungsfeld des Generalsekretariats ist die Unterstützung der Entwicklung von Interessenvertretungsstrukturen an den Standorten. Das Generalsekretariat verfolgt das erklärte Ziel, an allen Konzernstandorten demokratisch legitimierte betriebliche Interessenvertretungsstrukturen zu etablieren. In jüngster Zeit stand dabei unter anderem Russland auf der Prioritätenliste. Im russischen Werk Kaluga wurde im Jahr 2012 erstmals, und trotz Gewerkschaftskonkurrenz, ein Tarifvertrag abgeschlossen (zur Struktur der Interessenvertretungen auch Hinz/Morris 2017; Jürgens/Krzywdzinski 2016), und im Jahr 2016 konnte eine betriebliche, mit Gewerkschaftsmitgliedern besetzte Interessenvertretung eingerichtet werden. Damit wurde das Anrecht des Standorts auf Mitgliedschaft im WKBR begründet. Dieser Prozess wurde vom Generalsekretariat und von der IG Metall be-

gleitet, und die neue Interessenvertretung wurde und wird vom Generalsekretariat qualifiziert. Allerdings hat eine der kleineren Gewerkschaften im Betrieb dagegen geklagt; auch in diesen Prozess ist das Generalsekretariat eingeschaltet.

„Wir führen dazu Gespräche und moderieren den Prozess mit dem Ziel, die Klage abzuwenden und gleichzeitig einen Präzedenzfall in Russland zu schaffen, um die Arbeitnehmer-schaft und die Gewerkschaften stärker zu machen. Mit betrieblicher Partizipation und mehr Mitbestimmung und auf der Grundlage der Charta.“ (Betriebsrat Deutschland)

Allerdings war diese Strategie nicht überall erfolgreich. Am 2011 eröffneten Standort Chattanooga in den USA ist der Versuch gescheitert, eine gewerkschaftliche Interessenvertretung nach dem in den USA verpflichtenden Majoritätsprinzip zu etablieren; die amerikanische Automobilgewerkschaft UAW verpasste in den Wahlen Anfang 2014 die nötige Zustimmung von 50 % der Beschäftigten knapp. Nach den verlorenen Wahlen wurde zunächst ein Stufenmodell für die im Betrieb befindlichen Interessengruppen eingerichtet, das – abhängig vom jeweiligen Organisationsgrad – bestimmte Informationsrechte und auch die generelle Präsenz von Gewerkschaften vor Ort erlaubt. Die Gewerkschaft UAW konnte sich schließlich als Mehrheitsgewerkschaft im gut organisierten Bereich der Instandhaltung durchsetzen; allerdings erkannte die Werkleitung das Ergebnis nicht an und klagte vor Gericht. Das Scheitern der gewerkschaftlichen Organisation des Werks hatte mehrere Gründe (dazu Brooks 2016; Sylvia 2017) wie u.a. den massiven Widerstand antigewerkschaftlicher Kräfte im politischen Raum, strategische Fehlentscheidungen der UAW. Ursächlich war auch eine Werksleitung, die auf Neutralität pochte und dabei Betriebsrätestrukturen, jedoch nicht Gewerkschaften und Tarifverhandlungen favorisierte und damit kaum im Geist der Charta der Arbeitsbeziehungen handelte.

Die vierte zentrale Koordinierungsaufgabe des Generalsekretariats des EKBR/WKBR schließlich ist die Umsetzung der Charta der Arbeitsbeziehungen an den Standorten. Die Charta definiert zwar einen breiten Beteiligungsrahmen für Interessenvertretungen, der lokal umgesetzt werden kann; doch beruht diese Umsetzung auf der Voraussetzung, dass die Interessenvertretungen in aller Welt auch die dafür erforderlichen Beteiligungskompetenzen besitzen, um die aus der Charta resultierenden Rechte nicht nur einzufordern, sondern auch konstruktiv und entsprechend der Leitgedanken von Wirtschaftlichkeit und Partizipation auszugestalten und mit Leben zu füllen. Deshalb entsteht aus der Charta zugleich auch die Notwendigkeit entsprechender Qualifizierungen.

„Das eine ist ja, man unterschreibt die Charta. Das andere ist, man fängt an sie zu leben und dafür zu arbeiten und die Leute dahin zu qualifizieren und zu entwickeln. Wir qualifizieren die Leute, Basisqualifizierung: Wie funktioniert dieser Kon-

zern? Wie funktioniert die Globalisierung. Wie funktioniert das Volkswagenmodell? Wie funktioniert Beteiligung?“ (Betriebsrat Deutschland)

Zugleich ist das Generalsekretariat erster Ansprechpartner im Falle von Umsetzungskonflikten vor Ort.

Auch für die Charta gelten freilich die Voraussetzungen unterschiedlicher Ausgangsbedingungen der Interessenvertretungen und der Arbeitsbeziehungen an den Standorten. Deshalb schreibt sie kein Interessenvertretungsmodell vor, sondern schafft einen offenen Beteiligungsrahmen, der lokal gestaltet und dann auch Schritt für Schritt entwickelt werden kann – und der übrigens auch in Deutschland selber genutzt wird, und zwar für Konzerngesellschaften mit schwächeren Mitbestimmungspraktiken jenseits der automobilen Kernbereiche. Die Umsetzung variiert erwartungsgemäß zwischen den Standorten, hat aber an vielen Standorten des Konzerns zu einer Aktivierung von Interessenvertretungen geführt; ausgenommen davon sind die Standorte in China und junge Standorte wie in Indien, an denen sich die Strukturen der Interessenvertretung festigen müssen (Jürgens/Krzywdzinski 2016; Whittall et al. 2017). An den westeuropäischen Standorten in Italien und England, aber auch an brasilianischen Standorten oder in Mexiko, ist die Charta mit dem Abschluss von Partizipationsverträgen schon weit gediehen, in anderen Ländern konnte sie auch ohne einen solchen Vertrag zur Ausweitung von Beteiligungsrechten genutzt werden.

Unter den hier näher untersuchten Standorten treiben die Interessenvertretungen in Polen und der Slowakei die Umsetzung voran. In beiden Ländern sind bereits vor geraumer Zeit Partizipationsverträge vereinbart worden. Am polnischen Standort beispielsweise konfiguriert der Beteiligungsrahmen, den die Charta definiert, mit dem nationalen System der Arbeitsbeziehungen, das durch Gewerkschaftspluralität und industrielle Konflikte gekennzeichnet ist. Dennoch hat hier die Mehrheitsgewerkschaft in den polnischen Betrieben die Frage, wie die Charta umzusetzen sei, offen diskutiert und sich schließlich dafür entschieden, Verhandlungen zur Charta zu beginnen.

„Wir haben beschlossen, welchen Weg wir einschlagen möchten. Wählen wir die Richtung der Mitbestimmung? Oder wollen wir den Weg einschlagen, den die Arbeitnehmervertretungen in Polen eingeschlagen haben? Also kein Recht auf Mitbestimmung zu haben, dafür jedoch sehr große Forderungen zu stellen und Konflikte zu führen.“

(Gewerkschaft Polen)

Nach dieser Entscheidung folgten die Gespräche mit dem Management und die Unterzeichnung der Partizipationsvereinbarung. Im Detail gab es danach immer wieder Konflikte mit dem Management um Anspruchsrechte wie Betriebsversammlungen, die aber, auch durch Nutzung der direkten Kontakte zum Marken- und Konzernvorstand über den EKBR, zugunsten der Interessenvertretung

gelöst werden konnten. Auch andere Punkte wie Sympo-
sien sowie Information und Beratung in wirtschaftlichen
Fragen wurden eingeführt. Derzeit wird innerhalb der
polnischen Interessenvertretungen diskutiert, wie die Mit-
bestimmung in den definierten Feldern der betrieblichen
Personal- und Sozialpolitik auszugestalten ist. Darüber
besteht noch keine Einigkeit; die zentrale Frage lautet, wie
viel Mitbestimmung gefordert werden soll und wie viel
Mitverantwortung für wirtschaftliche Entscheidungen die
Interessenvertretung zu übernehmen bereit ist. Dazu wur-
den an den Standorten Arbeitsgruppen gebildet.

„Man sollte nicht auf Biegen und Brechen versuchen, so
etwas einzuführen. Das müssen die Kollegen selber entwi-
ckeln.“
(Gewerkschaft Polen)

Südafrika ist der einzige traditionsreiche Standort des
Konzerns, an dem die Interessenvertretung die Charta bis-
lang nicht umgesetzt hat. Ausschlaggebend dafür ist aus
Sicht des Vorsitzenden der betrieblichen Gewerkschafts-
organisation die stabile Struktur der Arbeitsbeziehungen
mit dem Zusammenspiel zwischen branchenbezogenen
Tarifverträgen und betrieblichen Vereinbarungen sowie
der starken Absicherung durch Rechtsnormen. Ein dabei
nicht genannter wichtiger weiterer Grund ist das Selbst-
verständnis der Gewerkschaft NUMSA und die Erfahrung
starker innerer Konflikte, die sie im Zuge der Neuausrich-
tung der Internationalisierungsstrategie und der Intensi-
vierung der Standortkonkurrenz erschüttert hatte (Bols-
mann 2010). Für eine betriebliche Mitbestimmung besteht
jedenfalls in dieser Sichtweise kein Bedarf.

„So the Labour Charta for us is not much of offering impact
because we have got stable labour relations and law from
plant level right up to the industrial country zone.“
(Vorsitzender Shop Steward Südafrika)

6 Zusammenfassung

VW gehört ohne Zweifel zu den rar gesäten Vorzeigefällen
effektiver transnationaler Interessenvertretungen. Diese
sind Verhandlungsakteure im Sinne der EBR-Forschung,
und sie verhandeln mit einigem Erfolg. Dies gilt sowohl
für Fragen der Standort- und Beschäftigungssicherung
im globalen Konzernverbund als auch für den Abschluss
transnationaler Rahmenvereinbarungen wie etwa die
Charta der Arbeitsbeziehungen. Zugleich ist es den Inte-
ressenvertretungen bei VW gelungen, diese erfolgreiche
Praxis auf globaler Ebene und damit als Antwort auf die
Entwicklung global vernetzter Produktionsstrukturen im
Konzern zu verankern.

Die zentrale Grundlage der Durchsetzungsfähigkeit
der Interessenvertretungen als Verhandlungsakteure ist
ihre intensive Artikulationspraxis. Dies gilt sowohl mit

Blick auf die Integration als auch auf die Koordination
von Interessen. Die Integration der Interessen erfolgt in
einem durch die Verknüpfung von EKBR und WKBR
aufgespannten Rahmen; die nach Marken und Gesell-
schaften strukturierten Ausschüsse sichern die operative
Handlungsfähigkeit der Gremien. Die Struktur der Inte-
ressenvertretung wurde und wird fortwährend den sich
wandelnden Organisationsformen des Unternehmens
angepasst. In diesem Rahmen können die gemeinsamen
Interessen ausgelotet und verfolgt werden, allen voran das
Interesse an Standort- und Beschäftigungssicherung und
an der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Diese Inte-
ressen sind das Fundament für die Entwicklung gemeinsa-
mer Handlungsstrategien.

Von besonderer Bedeutung für die Koordination
sind das enge Zusammenspiel der transnationalen Inte-
ressenvertretungsebenen mit den nationalen deutschen
Betriebsratsgremien, die Existenz transnationaler Hand-
lungsnormen für lokales Handeln wie der Charta der
Arbeitsbeziehungen sowie die unterstützende und aktivie-
rende Rolle der Generalsekretariate, die sowohl bei loka-
len Verhandlungen und Wirtschaftlichkeitsproblemen als
auch bei der Etablierung betrieblicher Interessenvertre-
tungen und der Umsetzung der Charta aktiv sind.

Die Analyse hat gezeigt, dass diese Artikulationspra-
xis entscheidend von den Ressourcen, von den Akteuren
und von ihren Deutungen abhängt. Bei VW verfügen die
deutschen Interessenvertretungen über Ressourcen wie
z. B. die besonderen Formen der Aufsichtsratsmitbestim-
mung oder eine ausgeprägte gewerkschaftliche Organi-
sationsmacht. Ganz im Sinne der Strukturierungstheorie aber
spielen die Ressourcen allein keine Rolle, sondern nur in
der Praxis ihrer Nutzung und im Zusammenspiel mit den
Deutungsmustern. Entscheidend ist dabei, dass die deut-
schen Interessenvertretungen ihre Machtressourcen nicht
zur Wahrung des eigenen Vorteils einsetzen, sondern dass
ein Ressourcentransfer zur Unterstützung transnationalen
Handelns stattfindet. Dies ist die zentrale Voraussetzung
für die umfassende Integration und Koordinierung, die
bei VW zu beobachten sind. Und diese wiederum hän-
gen von der Struktur personeller Überschneidungen und
organisatorischer Verknüpfungen ab, an deren Spitze der
GBR-, KBR-, EKBR- und WKBR-Vorsitzende Bernd Os-
terloh steht, der wiederum von mehreren Sekretariaten
unterstützt wird. Neben den Ressourcen kommt es also
auch noch auf die Personen, ihre sozialen Kompetenzen
und ihre Deutungsmuster an. Die Strategie des Ressour-
centransfers der deutschen Interessenvertretungen wird
dabei von der Einschätzung getragen, dass die Stärkung
der ausländischen Interessenvertretungen sowie der trans-
nationalen Handlungsebene langfristig den eigenen Inter-
essen an Standort- und Beschäftigungssicherung am bes-
ten dient.

Freilich gilt es dabei zwei Punkte im Auge zu behal-
ten. Erstens erzeugen starke personelle Überschneidungen
und Personenidentitäten Machtballungen, die dann prob-

lematisch werden können, wenn sie von Personen besetzt werden, denen Integrität und soziale Kompetenzen fehlen. Das war ein Grund dafür, dass der Korruptionsskandal bei VW so tief greifend war. Zugleich aber konnten, beruhend auf derselben Handlungsmacht, später andere Personen den Skandal für eine Neuausrichtung der Interessenvertretung nutzen. Macht kann immer in zwei Richtungen verwendet werden. Zweitens zielt die Charta nicht darauf ab, ein einheitliches Modell von Mitbestimmung im Konzern zu entwickeln. Es geht um die Aktivierung der lokalen Interessenvertretungen und die Verbesserung ihrer Beteiligungschancen. Dementsprechend ist die Beteiligungslandschaft im Konzern nach wie vor vielfältig. Ebenso wie die Standort- und Beschäftigungssicherung stellt die Umsetzung der Charta eine Daueraufgabe dar, deren Erfolg davon abhängen wird, Interessenvertretungen mit unterschiedlicher Identität durch die Artikulation von Interessen zusammenzuführen. ■

LITERATUR

- Behrens, M. / Kädtler, J.** (2008): Gesamtbetriebsräte: Neue Zuständigkeiten und die Folgen für betriebliche Arbeitsbeziehungen, in: WSI-Mitteilungen 61 (6), S. 297–304, https://www.boeckler.de/wsimit_2008_06_behrens.pdf
- Bolsmann, Chris** (2010): Contesting labour internationalism: The “Old” trapped in the “New” in Volkswagens South African plant, in: Labour Studies Journal 35 (4), S. 520–539
- Brooks, C.** (2016): Organizing Volkswagen: A critical assessment, in: Journal of Labour and Society 19 (3), S. 394–417
- Clarke, C.** (2005): Automotive production systems and standardisation. From Ford to the case of Mercedes-Benz, Heidelberg/New York
- Crouch, C.** (1993): Industrial relations and European state traditions, Oxford
- Dombois, R.** (2009): Die VW-Affäre: Lehrstück zu den Risiken des deutschen Co-Management, in: Industrielle Beziehungen 16 (3), S. 207–231
- Fichter, M. / McCallum, J. K.** (2015): Implementing global framework agreements: The limits of social partnership, in: Global Networks 15 (1), S. 65–85
- Fligstein, N. / McAdam, D.** (2012): A theory of fields, Oxford
- Gereffi, G. / Humphrey, J. / Sturgeon, T.** (2005): The governance of global value chains, in: Review of International Political Economy 12 (1), S. 78–104
- Giddens, A.** (1984): The constitution of society. Outline of the theory of structuration, Cambridge
- Haipeter, T.** (2000): Mitbestimmung bei VW. Neue Chancen für die betriebliche Interessenvertretung?, Münster
- Haipeter, T. / Hertwig, M. / Rosenbohm, S.** (2019): Employee representation in MNCs: The articulation of interests in multilevel action fields, Basingstoke
- Haipeter, T. / Banyuls, J.** (2007): Arbeit in der Defensive?, in: Leviathan 35, S. 373–400
- Hall, S. / Morley, D. & Chen, K.-H.** (Hrsg.) (1996): Stuart Hall. Critical dialogues in cultural studies, London
- Hauser-Ditz, A. / Hertwig, M. / Pries, L. / Rampeltshammer, L.** (2016): A solution for transnational labour regulation? Company internationalization and European works councils in the automotive sector, New York
- Helfen, M.** (2018): Grenzüberschreitende Wertschöpfungsnetzwerke als Handlungsraum transnationaler Arbeitspolitik? Globale Rahmenabkommen und transnationale Gewerkschaftsnetzwerke unter der Lupe, in: Haipeter, T. / Hertwig, M. / Rosenbohm, S. (Hrsg.): Vernetzt und verbunden – Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem der Arbeitnehmervertretung, Wiesbaden
- Helfen, M. / Fichter, M.** (2013): Building transnational union networks across global production net-works, in: British Journal of Industrial Relations 51 (3), S. 553–576
- Hinz, S. / Morris, J.** (2017): Trade unions in transnational automotive companies in Russia and Slovakia: Prospects for working class power, in: European Journal of Industrial Relations 23 (1), S. 97–112
- Hoffmann, A.** (2006): The construction of solidarity in a German central works council: Implications for European works councils, Ph.D. Dissertation, University of Warwick
- Joas, H. / Knöbl, W.** (2004): Sozialtheorie. Zwanzig einführende Vorlesungen, Frankfurt a. M.
- Jürgens, U. / Krzywdzinski, M.** (2016): New worlds of work. Varieties of work in car factories in the BRIC countries, Oxford
- Keune, M. / Marginson, P.** (2013): Transnational industrial relations as multi-level governance: Interdependencies in European social dialogue, in: British Journal of Industrial Relations 51 (3), S. 473–497
- Kotthoff, H.** (2006): Lehrjahre des Europäischen Betriebsrats. Zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung, Berlin
- Laclau, E. / Mouffe, C.** (1985): Hegemony and socialist strategy. Toward a radical democratic politics, London/New York
- Lecher, W. / Platzer, H.-W. / Rüb, S. / Weiner, K.-P.** (2002): Negotiated europeanisation. European works councils. Between statutory framework and social dynamics, Aldershot
- Marginson, P.** (2015): Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?, in: European Journal of Industrial Relations 21 (2), S. 97–114
- Marginson, P. / Hall, M. / Hoffmann, A. / Müller, T.** (2004): The impact of European works councils on management decision-making in UK and US-based multinationals, in: British Journal of Industrial Relations 42 (2), S. 209–233
- Marginson, P. / Lavelle, J. / Quintanilla, J. / Adam, D. / Sanchez-Mangas, R.** (2013): Variations on approaches to European works councils in multinational companies, in: Industrial and Labour Relations Review 66 (3), S. 618–644
- Müller, T. / Platzer, H.-W. / Rüb, S.** (2004): Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik: Eine vergleichende Fallstudie, Wiesbaden
- Offe, C. / Wiesenthal, H.** (1980): Two logics of collective action, in: Political Power and Social Theory 1, S. 67–115
- Pries, L.** (2010): Transnationalisierung, Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung, Wiesbaden
- Sylvia, S. J.** (2017): The United Auto Workers’ attempts to unionize Volkswagen Chattanooga, in: ILR Review 71 (3), S. 600–624
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)** (Hrsg.) (2010): World investment report 2010. Investing in a low-carbon economy, New York/Genf 2010
- UNCTAD** (Hrsg.) (2017): World investment report 2017. Investment and the digital economy, New York/Genf 2017
- Waddington, J.** (2011): European works councils. A transnational industrial relations institution in the making, New York
- Whittall, M. / Lucio, M. M. / Mustchin, S. / Telljohann, V.** (2017): Workplace trade union engagement with European works councils and transnational agreements. The case of Volkswagen, in: European Journal of Industrial Relations 23 (4), S. 397–414
- Wright, C. F. / Kaine, S.** (2015): Supply Chains, production networks and the employment relationship, in: Journal of Industrial Relations 57 (4), S. 483–501

AUTOR

THOMAS HAIPETER, Prof. Dr., ist Leiter der Abteilung Arbeitszeit und Arbeitsorganisation am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Mitbestimmung, Arbeitsregulierung, nationale und transnationale Arbeitsbeziehungen, Digitalisierung.

@ thomas.haipeter@uni-due.de