

Der Europäische Betriebsrat bei General Motors – Auf dem Weg zur europäischen Mitbestimmung?

Thomas Haipeter

Europäische Betriebsräte (EBR) existieren mittlerweile seit zehn Jahren. Zeit also für ein Zwischenfazit, wie Hermann Kotthoff (2006) zu Recht anmerkt. Wie steht es um die praktische Wirksamkeit der EBR? Nähern sie sich möglicherweise dem deutschen Verständnis von Mitbestimmung an? Diese Fragen werden am Beispiel des EBR bei General Motors (GM) diskutiert. Dieser EBR gilt als seltener Fall einer europäischen Interessenvertretung, die sich zu einem Verhandlungsgremium entwickelt hat und damit mehr ist als das reine Informations- und Konsultationsorgan, das der EU-Richtlinie zugrunde liegt. Entscheidend dafür sind die Erfahrungen mit der umfassenden Standortkonkurrenz im Unternehmen. Diese bleibt aber trotz seiner bemerkenswerten Erfolge die zentrale Herausforderung des EBR.

1

Europäische Betriebsräte

1.1 KONTROVERSE DISKUSSIONEN

Europäische Betriebsräte werden seit ihrer Gründung kontrovers in der Literatur beurteilt. Inzwischen hat sich die Unterscheidung von Optimisten und Pessimisten fest eingebürgert (Müller/Hoffmann 2001). In den Augen der Optimisten gelten die EBR als mögliche Keimzelle eines eigenständigen Systems der europäischen Arbeitsbeziehungen (so Lecher/Platzer 1996). In diesem Rahmen wird angenommen, dass die EBR mit hoher Wahrscheinlichkeit Entwicklungsphasen in Richtung „beteiligungsorientierter EBR“ durchlaufen, sodass sie nicht nur entsprechend der Richtlinie der EU-Kommission als Informations- und Konsultationsgremien fungieren, sondern darüber hinaus auch als effiziente Verhandlungsgremien anerkannt und an Konzernentscheidungen beteiligt werden (Lecher et al. 2001). Damit würde ein europäischer Mikro-Korporatismus geschaffen, auf den ein europäisches System der industriellen Beziehungen aufsetzen könnte (Knutsen 2004). Einzelfallstudien in der Automobilindustrie zu effizienten EBR scheinen diese Einschätzung zu bestätigen (Helbig 2000; Whittall 2000).

Demgegenüber argumentieren die Pessimisten, dass EBR als nur schwach regulierte Institutionen Systeme mit starken industriellen Bürgerrechten schwächen könnten, weil sie diese in ein liberales europäisches Marktssystem der Regimekonkurrenz einbinden (Streeck 1999). EBR könnten sogar selber zu Triebkräften der

Regimekonkurrenz werden, wenn die nationalen Interessenvertretungen innerhalb des EBR ihre Zugewinne an Information über andere Standorte und internationale Managementstrategien dazu nutzen, Vorteile für die nationalen Standorte zu erkämpfen. Hancké (2000) zufolge dominieren solchen Strategien gerade in der Automobilindustrie. Der EBR wäre dann wenig mehr als eine Verlängerung nationaler industrieller Beziehungen (Streeck 1999). Zudem könnten EBR versucht sein, mit ihrem Unternehmensmanagement unternehmensbezogene Arbeitsstandards auszuhandeln, die im Widerspruch zu den Normen nationaler Kollektivverträge stehen und die damit zum Trend der Erosion der Flächentarifverträge beitragen könnten (Schulten 1996).

1.2 DER FALL GM

Die zitierten Einschätzungen stammen teilweise aus der Frühphase der 1996 in Kraft getretenen EU-Richtlinie und sind deshalb nur zu einem geringen Teil mit empirischer Evidenz belegt. Aber auch die in den letzten Jahren entstandenen Fallstudien haben noch wenig Licht in das Dunkel bringen können, weil sie zu sehr divergierenden Einschätzungen der Praxis der EBR kommen. Dies gilt insbesondere für den Fall des EBR bei GM, der eine Prominenz erlangt hat, die nur wenige andere Fälle vorweisen können. Während nach Hancké (2000) GM eines der Beispiele für die Instrumentalisierung des EBR durch nationale Gewerkschaftsinteressen ist, erscheint der EBR bei GM im Fallstudien-Sample von Marginson et al. (2004) als der einzige, der sich tatsächlich zu einem effizienten Verhandlungsgremium entwickelt hat. Ein Erklärungsansatz

für die Unterschiedlichkeit der Interpretationen könnte in den unterschiedlichen Entstehungszeitpunkten der Fallstudien liegen. Während Hancké vor allem die Frühphase des EBR in den 1990er Jahren vor Augen hat, konzentrieren sich Marginson et al. auf Entwicklungen, die sich nach 2000 vollzogen haben. Die Analyse der zwischenzeitlichen Veränderungen und des Lernprozesses in dieser Zeitspanne steht aber noch aus.

Der EBR bei GM bietet sich aber nicht nur wegen der differierenden Einschätzungen für eine erneute Betrachtung an, sondern auch deshalb, weil sich daran durchaus allgemeine Schlussfolgerungen knüpfen lassen. Immerhin gilt dieser EBR, folgt man der optimistischen Lesart, als eine der wenigen europäischen Interessenvertretungen, die sich überhaupt zu einem effizienten Verhandlungsgremium haben entwickeln können, das Vereinbarungen über Beschäftigungsbedingungen und strategische Konzernentscheidungen aushandeln kann. Zwar sind transnationale Vereinbarungen inzwischen keine Seltenheit mehr, doch betreffen sie in der Regel keine für die Entwicklung der Arbeitsstandards zentralen Themen (Waddington 2006). Sollte der GM-EBR tatsächlich eine eigenständige Rolle in den europäischen Arbeitsbeziehungen spielen können, entstünde für die Pessimisten Erklärungsbedarf. Wie konnten sich schwache industrielle Bürgerrechte in eine effiziente Interessenvertretungs-

Thomas Haipeter, Dr., Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Industriesoziologie.
e-mail: haipeter@iatge.de

praxis verwandeln? Umgekehrt wäre die optimistische Sichtweise infrage gestellt, wenn sich in diesem prominenten Fall der EBR als wirkungslos erweisen sollte. Womit ließe sich dann der Optimismus begründen, dass EBR einen selbstlaufenden Prozess in Richtung hoher Wirksamkeit vollziehen?

1.3 BEDINGUNGEN DER HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Handlungsfähigkeit des Gremiums hängt vor allem von zwei Kriterien ab. Das erste Kriterium ist die Effizienz des EBR als Verhandlungsgremium gegenüber dem Management. Kann der EBR mit dem Management tatsächlich in Verhandlung über europäische Themen treten? Und gelingt es ihm, in diesen Verhandlungen eigene Interessen so zur Geltung zu bringen, dass sie in europäische Vereinbarungen einfließen? Das zweite wichtige Kriterium für die praktische Wirksamkeit ist die Fähigkeit des EBR zur Organisation internationaler Solidarität zwischen den nationalen Interessenvertretungen. Mit der internationalen Standortkonkurrenz werden kontinuierliche Anreize für ein Unterlaufen kooperativer Strategien geschaffen. Die entscheidende Frage lautet daher, ob der EBR für seine Mitglieder einen „europäischen Mehrwert“ (Kotthoff 2006) produzieren kann, der höhere Anreize setzt als die Vorteile individueller Interessenverfolgung und der möglicherweise bei den Mitgliedern auch Solidaritätsnormen entstehen lässt, die eine Integration in kooperative Strategien fördern könnten.

Der Beitrag analysiert die Bedingungen, die jeweils für eine hohe oder geringe Handlungsfähigkeit des EBR verantwortlich gemacht werden können und leitet daraus seine „analytischen Generalisierungen“ (Yin 1988) ab. Die beiden Kriterien der Handlungsfähigkeit, die externe Verhandlungseffizienz gegenüber dem Management und die interne Solidarität zwischen den Mitgliedern, werden über die Entwicklungsstufen des Gremiums hinweg verfolgt. Als entscheidende Bedingung der Handlungsfähigkeit schält sich dabei die Standortkonkurrenz im Unternehmen heraus. Diese wird bei GM durch zwei Entwicklungen entscheidend geprägt: die Entstehung eines europäisch und global integrierten Produktionsnetzwerkes auf der einen und die Abfolge mehrerer Restrukturierungsprogramme des Managements auf

der anderen Seite. Die Analyse beruht auf Interviews mit Mitgliedern des EBR aus Deutschland, Polen, Spanien und Ungarn.¹

2 Internationale Integration und Restrukturierung

2.1 EUROPÄISCHE UND GLOBALE EXPANSION

GM gehört zu den klassischen multinationalen Konzernen. Europa hat in der Internationalisierungsstrategie des Konzerns stets eine hervorragende Rolle gespielt, sowohl als zweitgrößter Markt des Unternehmens als auch als Region mit den wichtigsten Produktionsstandorten neben den USA. Grundlage dafür waren die Übernahmen von Opel in Deutschland und Vauxhall in England in den 1920er Jahren. In den 1960er Jahren kamen dann neue Werke in Deutschland und Belgien hinzu. In Spanien (Zaragossa) entstand Anfang der 1980er Jahre das größte Produktionswerk des Konzerns außerhalb der USA, dem dann Anfang der 1990er Jahre noch Werke in Portugal (Azambuja) und Deutschland (Eisenach) folgten. Anfang der 1990er Jahre leitete das Unternehmen den Kauf des schwedischen Produzenten SAAB als dritter europäischer Marke ein. Seit dieser Zeit konzentriert sich die europäische Expansion auf Osteuropa mit dem Aufbau von Produktionswerken in Polen, Ungarn und Joint Ventures in Russland. Jüngst wurde Chevrolet als vierte Marke in Europa eingeführt, die zunächst in den Werken der koreanischen Tochter Daewoo gefertigt wird.

2.2 INTERNATIONALE MANAGEMENT- UND GESCHÄFTSSTRUKTUREN

Die Expansion des Unternehmens war seit Ende der 1980er Jahre begleitet von einem Wandel der Internationalisierung, in dessen Verlauf sich GM zu einem europäisch und zunehmend auch global integrierten Produktionsnetzwerk entwickelt hat. Dieser Wandel beruht auf der Integration sowohl der Management- als auch der Produktionsstrukturen. Wiesen vormals die einzelnen Marken oder Regionen des Unternehmens ein hohes Maß an Autonomie mit Blick auf Markt-, Produkt- und Orga-

nisationsstrategien auf, so ist nun eine Zentralisierung der Entscheidungsprozesse und eine Verschränkung von Produkt- und Organisationsstrukturen festzustellen.

Ein erster wichtiger Schritt auf diesem Weg war die Einrichtung einer europäischen Managementebene mit der 1986 erfolgten Gründung von GM Europe mit Sitz in Zürich. Zunächst allerdings ging von dieser Ebene noch kein entscheidender Einfluss auf die tatsächlichen Geschäftsstrategien aus. Insbesondere Opel verfolgte erfolgreich eine relativ autonome Produkt- und Marktpolitik. Opel war bis Ende der 1980er Jahre Marktführer in Europa und zweitgrößter Anbieter auf dem deutschen Markt. Die Situation änderte sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre grundlegend, als das europäische Management mit Unterstützung der amerikanischen Zentrale an Einfluss gewann. Die europäische Managementspitze setzte sich zu großen Teilen aus US-Managern zusammen, die finanzmarktorientierten Strategien folgten. Die amerikanischen Manager forderten höhere kurzfristige Renditen und reduzierten die Budgets für langfristige Investitionen in Innovation und Technologie, während zur gleichen Zeit andere Automobilhersteller in die Modernisierung und technologische Aufwertung ihrer Produkte investierten (vgl. dazu für den deutschen Fall: Pries 1999). Das Scheitern dieser Strategie dürfte ein wichtiger Grund dafür sein, dass seit 2000 Sanierungs- und Restrukturierungsprogramme die Entwicklung von GM Europe prägen.

Nicht ganz unabhängig davon wurden in 2003 im Konzern regionale Strukturen eingeführt, wobei GM Europe eine regionale Einheit neben Nordamerika, Asien und Lateinamerika bildet. Seit 2004 wurden die regionalen Einheiten in gemeinsame Geschäftsstrukturen hinsichtlich Entwicklung, Herstellung und Marketing integriert, die von der amerikanischen Konzernleitung gesteuert werden. Damit ist die europäische Internationalisierung in eine Globalisierung der Managementstruktu-

¹ Diese Interviews wurden im Rahmen des am Institut Arbeit und Technik koordinierten EU-Projektes „Dynamics of National Employment Models“ durchgeführt. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich meinen Kollegen *Josep Banyuls Llopis* und *Laszlo Neumann*, die die Interviews in Spanien, Ungarn und Polen geführt haben. Die im Text zitierten Aussagen von EBR-Mitgliedern entstammen diesen Interviews.

ren übergegangen. Dies lässt sich anhand der Entwicklungsfunktionen verdeutlichen. Die Entwicklungsstandorte sind nun an Entwicklungsentscheidungen gebunden, die von der amerikanischen Zentrale bestimmt werden. Die Zentrale schreibt im Unternehmen Entwicklungspakete aus, auf die sich die einzelnen Entwicklungsstandorte im internen Wettbewerb unabhängig von Marken oder Regionen bewerben können. Im Unterschied zu früher beziehen sich diese Pakete nicht mehr nur auf einzelne Produkte oder Komponenten, sondern auch auf standardisierte Plattformen – Kombinationen von Modulen und Komponenten – für jeweils mehrere Produkte.

2.3 DIE PLATTFORMSTRATEGIE

Die Plattformstrategie ist die Grundlage für die europäische und globale Integration der Produktionsstrukturen im Konzern. Indem mehrere Werke für die Produktion einer Plattform ausgelegt werden, entstehen Strukturen einer umfassenden Parallelproduktion mit dem Ziel, Produktvielfalt und economies of scale zu verbinden und die Produktionsflexibilität zwischen den Werken zu steigern (am Beispiel VW: Haipeter 2000). Zudem werden die Produktionsstandorte vergleichbar hinsichtlich Indikatoren wie Rentabilität, Kosten oder Qualität und lassen sich in ein System der Kosten- und Standortkonkurrenz bei der Vergabe von Produktions- und Investitionsentscheidungen einbinden. Inzwischen sind bei GM Europe Produktionsplattformen für unterschiedliche Fahrzeugklassen eingerichtet worden. Der schwedische SAAB-Standort Trollhättan und die deutsche Opel-Zentrale Rüsselsheim bilden zusammen die Epsilon-Plattform für Fahrzeuge im Segment der oberen Mittelklasse wie den Opel Vectra. Bochum, das belgische Werk in Antwerpen und das Werk Ellesmere Port in Großbritannien sind die drei aktuellen Produktionsstandorte der Delta-Plattform für die Modellvarianten des Astra. Dazu werden in Zukunft noch die Werke in Gliwice (Polen) und Trollhättan stoßen. Auf der Grundlage der Plattformen wurden in den letzten beiden Jahren die Entscheidungsprozesse über Produktvergaben reorganisiert und standardisiert. Für neue Modelle werden konzernweite Ausschreibungen durchgeführt, auf die sich jedes Werk bewerben kann. Eine Zusage bedeutet jedoch keine Garantie dafür, dass ein Produkt auch über seinen

gesamten Lebenszyklus in einem Werk gefertigt wird. Bei Nachfragerückgängen oder bei Wechselkursschwankungen kann die Produktion kurzfristig zwischen den Werken einer Plattform verschoben werden. Entsprechend der nunmehr globalen Managementstrukturen sollen die Plattformen nun weltweit ausgeschrieben, entwickelt und produziert werden. Damit hätte GM den Schritt zu einer global vernetzten Produktionsstruktur endgültig vollzogen.

2.4 RESTRUKTURIERUNGSWELLEN

Parallel zur Europäisierung und Globalisierung der Management- und Produktionsstrukturen gab es in Europa seit Ende der 1990er Jahre mehrere Restrukturierungswellen mit dem Ziel der Kostensenkung. Diese wurden an vielen Standorten vielfach in Form von dezentralen Standortsicherungsvereinbarungen umgesetzt, die zumeist die Steigerung der internen Flexibilität (insbesondere der Regelarbeitszeiten und der Betriebsnutzungszeiten) und die Senkung der Personalkosten durch Abbau übertariflicher Leistungen sowie die Reduzierung der Fertigungstiefe oder sozialverträglichen Personalabbau zum Inhalt hatten. Wichtige Stufen in dieser Entwicklung waren die Vereinbarungen des Jahres 1998, das Olympia-Programm von 2001 und das Restrukturierungsprogramm von 2004, in denen jeweils ein erheblicher Kapazitäts- und Beschäftigungsabbau verhandelt wurde. Sollten im Olympia-Programm nach den Vorstellungen des Managements in Europa Kapazitäten im Umfang von bis zu 350.000 Einheiten abgebaut werden (was alleine für die deutschen Werke mit einer Forderung zur Streichung von 6.000 Stellen verbunden war), so sah das Restrukturierungsprogramm von 2004 eine Kostenentlastung von 500 Mio. € in Europa vor, die vor allem durch den Abbau von 12.000 Stellen erzielt werden sollte.

Die in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Vereinbarungen zur Standortsicherung wurden jeweils auf lokaler Ebene der Standorte verhandelt. Es lag auch immer in der Absicht des Managements, seine Forderungen als nationale oder lokale Angelegenheiten zu interpretieren. Und doch sind die lokalen Vereinbarungen bei GM ohne die Rolle und die Rahmenseetzungen des EBR nicht zu verstehen. Es war der Kontext von Globalisierung und Re-

strukturierung, in dem sich der EBR entwickelte und der ihn fast von Beginn an zur Auseinandersetzung sowohl mit dem Management als auch mit den divergierenden Mitgliederinteressen zwang.

3

Der EBR bei GM

3.1 DIE GRÜNDUNGSPHASE

Der EBR bei GM war als „Europäisches Arbeitnehmerforum“ 1996 nach Artikel 13 der Richtlinie der Europäischen Kommission gegründet worden. Das Management hatte zwar zunächst zurückhaltend auf die Initiative der Interessenvertretungen zur Gründung des EBR reagiert, akzeptierte aber kurz vor Ablauf der Frist den Abschluss einer freiwilligen Vereinbarung, wohl auch um die standardisierten Prozeduren des Artikels 6 der Richtlinie zu umgehen. Der EBR wurde als reines Arbeitnehmergremium organisiert, aus dessen Mitgliedern ein Steuerungskomitee zu wählen ist, das für Organisation und Kommunikation zwischen den Sitzungen zuständig ist. Vereinbart wurden drei regelmäßige Sitzungen mit dem Management pro Jahr. Das Steuerungskomitee kann nach Bedarf häufiger tagen. Zusätzliche Treffen können ferner bei dringenden Anlässen von einer der Seiten beantragt werden. Der EBR ist vom Management über transnationale Themen wie Produktionsziffern und Verkaufszahlen, Investitionen, Personalplanungen wie auch Betriebs- und Arbeitsorganisation so rechtzeitig zu unterrichten, dass mögliche Bedenken noch Eingang in die Entscheidungen des Managements finden können. Das Gremium setzte sich entsprechend der Verteilung der Standorte und Beschäftigten zusammen aus Mitgliedern aus Deutschland (6), Großbritannien (4), Schweden (3), Spanien (3), Belgien (2), Frankreich (2), Portugal (1) und Österreich (1). Seit 2000 sind auch Ungarn und Polen jeweils mit einem Sitz als vollwertige Mitglieder vertreten. Vorsitzender des EBR war bislang jeweils der Vorsitzende des deutschen Gesamtbetriebsrates, der zugleich Betriebsratsvorsitzender des Rüsselsheimer Werkes ist.

Der EBR wurde von den nationalen Interessenvertretungen als Gremium zunächst nicht besonders ernst genommen. Aus Sicht der deutschen Mitglieder bei-

spielsweise ging es anfänglich nur darum, die Forderung der Gewerkschaft nach internationaler Solidarität im Sinne einer Pflichtübung zu erfüllen. Mit der Gründung des Gremiums schien diese Pflicht weitgehend getan. Darüber hinaus sollte die Unabhängigkeit bei der Verfolgung der eigenen Standortinteressen gewahrt bleiben. Die Betriebsräte wollten über den EBR sicherstellen, dass die deutschen Standorte ein möglichst „großes Stück vom Kuchen“ abbekommen, der auf europäischer Ebene zu verteilen ist. Ähnlich schien die Stimmung auch in Spanien zu sein, wo die Situation zusätzlich dadurch kompliziert wurde, dass neben der Standortkonkurrenz die spanischen Mitglieder auch in einer Gewerkschaftskonkurrenz zwischen unterschiedlichen Richtungsgewerkschaften standen. Für die deutschen Vertreter galt jedenfalls, dass sie für ihr Anliegen zunächst gute Voraussetzungen nutzen konnten. Die deutschen Standorte hatten nicht nur die meisten Mitglieder im EBR, sie hatten auch durch die deutsche Mitbestimmung im Aufsichtsrat einen privilegierten Zugang zum Spitzenmanagement bei Opel, des bei Weitem größten der europäischen Tochterunternehmen des Konzerns.

3.2 VOM INFORMATIONS- GREMIUM...

Der erste erfahrbare „europäische Mehrwert“, den der EBR nach Aussage der Mitglieder bot, war der Austausch von Informationen über die Entwicklung an anderen europäischen Standorten. Diese Informationen hatten zuvor nicht einmal die traditionell gut informierten deutschen Betriebsräte. Der europäische Mehrwert förderte zwar ein gemeinsames Verständnis von Problemen, wurde aber zunächst auch für die Verfolgung nationaler Interessen eingesetzt. Ein Beispiel dafür ist die Auseinandersetzung um die Template-Studie von 1998, mit der das Unternehmen versuchte, ein systematisches Benchmarking zwischen den Standorten zu entwickeln (Eller-Braatz/Kleebe 1998). Trotz erfolgreicher Abwehr der Template-Studie auf nationaler Ebene – ein Gerichtsprozess wurde gewonnen – entschloss sich der deutsche Gesamtbetriebsrat, das Thema auf der Ebene des EBR mit dem Management zu diskutieren. Das Management verweigerte seine Teilnahme an einem Treffen und dessen Finanzierung, und so veranstaltete der EBR

ein internes Meeting, finanziert von den Gewerkschaften der EBR-Mitglieder. Auf dem Treffen wurde Einigkeit über die Ablehnung der Template-Studie erzielt. Damit hatte der EBR erstmals eine gemeinsame Position gegenüber dem Management entwickelt.

Diese ersten Ansätze zur Vertrauensbildung innerhalb des EBR wurden allerdings von den lokalen Aushandlungen zur Standortsicherung überlagert, die zur selben Zeit an fast allen europäischen Standorten stattfanden. Entsprechend der Strategie des Managements wurde die Standortsicherung als lokales oder nationales Problem diskutiert und umgesetzt. Insbesondere die deutschen Betriebsräte konnten in den Verhandlungen erhebliche Erfolge verbuchen. Neben dem Verzicht des Unternehmens auf betriebsbedingte Kündigungen wurden umfangreiche Investitions- und Produktionszusagen ausgehandelt, die unter anderem für den Standort Rüsselsheim den Aufbau eines neuen Werkes und die Kapazitätszusage von 275.000 Einheiten Vectra vorsahen. Die Kapazitätszusage aber ließ sich realistisch nur auf Kosten der anderen Vectra-Standorte einhalten, allen voran des auf dieses Modell spezialisierten Standorts Luton in England. „Und als man gesehen hat, wo sich dieses Segment hinbewegt, konnte man sich an fünf Fingern abzählen, dass es optimistisch gesehen mehr als 300.000 Vectras nicht geben wird... Und als dann der Vertrag unterschrieben worden ist, gab es heftige Einwände von den Engländern, insbesondere den Rüsselsheimern gegenüber. Und sicherlich hatten die auch nicht ganz unrecht... Die Scharte auszuwetzen, das haben wir uns hoch und heilig geschworen. Bevor wir so etwas noch mal unterschreiben, müssen wir uns vorher gegenseitig austauschen. Denn wir hatten damals ja nur faktisch ein gutes Jahr miteinander gearbeitet. Da war die Kommunikation noch nicht so ausgeprägt“ (EBR Deutschland).

3.3 ...ZUM VERHANDLUNGS- GREMIUM

Ende 2000 sollte dann der Standort Luton tatsächlich geschlossen und insgesamt 6.000 Arbeitsplätze in Europa gestrichen werden (Herber/Schäfer-Klug 2002). In dieser kritischen Situation konnte die Zusammenarbeit innerhalb des EBR davon profitieren, dass es wenige Monate zuvor gelungen war, erstmals eine echte

Vereinbarung mit dem Management auf europäischer Ebene auszuhandeln. Diese Vereinbarung betraf die Modalitäten des Joint Ventures, das GM mit Fiat in den Bereichen Motoren und Einkauf eingehen wollte. Hiervon war der EBR zunächst nicht unterrichtet worden, worauf er erstmals europaweit kurze Streiks und Protestaktionen organisierte. Davon beeindruckt nahm das europäische Management Verhandlungen mit dem EBR auf, die schließlich zu einer ersten europäischen Rahmenvereinbarung führten. Diese Vereinbarung wurde von beiden Seiten ausdrücklich als rechtlich bindend und einklagbar anerkannt, was erforderlich war, weil entsprechend der EU-Richtlinie der EBR nicht als Verhandlungsgremium, das verbindliche Verträge unterzeichnen kann, definiert ist. Die Vereinbarung sah vor, dass alle ehemaligen Opel-Beschäftigten des Joint Ventures auch weiterhin wie Opel-Mitarbeiter zu behandeln sind, dass für sie gegenwärtige und zukünftige Tarifvereinbarungen von Opel gelten und dass sie von denselben Interessenvertretungen repräsentiert werden wie zuvor.

Diese Rahmenvereinbarung und die damit verbundenen Erfahrungen der Kooperation dürften dafür verantwortlich gewesen sein, dass die Schließung des Werkes Luton nicht zu größeren Konflikten im EBR führte. Obwohl die englischen Gewerkschaften europaweite Streiks zum Erhalt des Werkes forderten, entschieden die Mitglieder des EBR sich mehrheitlich dafür, eine eintägige Protestaktion mit Verhandlungen zu verbinden. Im Zuge des Aktionstages haben etwa 40.000 Beschäftigte aller europäischen Standorte an Solidaritätskundgebungen teilgenommen. In den Verhandlungen konnte dann eine zweite europäische Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden, der zufolge betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen waren, betroffene Arbeitnehmer des Werkes in andere englische GM-Werke zu transferieren waren und ihnen ein Besitzstandsschutz zu gewähren war. Damit zeigten sich die englischen Gewerkschaften schließlich zufrieden.

3.4 RAHMENVEREINBARUNGEN ALS MUSTER

Spätestens mit dem Konflikt um Luton hatte sich das Strickmuster von Rahmenvereinbarungen und lokalen Verträgen fest etabliert. Alle weiteren Vereinbarungen

wiesen die gleiche zweistufige Struktur auf von rechtlich bindenden europäischen Mindeststandards, die in lokalen Verhandlungen zu konkretisieren sind. Damit hat der EBR zwar die Logik lokaler Standortversicherungsvereinbarungen nicht durchbrochen, konnte sie aber schrittweise in einen Rahmen bindender europäischer Mindeststandards einfügen mit dem Ziel, die Auswirkungen der Standortkonkurrenz zu begrenzen. Ein weiterer wichtiger Schritt auf diesem Weg war der Konflikt um das Olympia-Programm von 2001. In diesem Zusammenhang war der EBR erstmals frühzeitig vom Management über geplante Kapazitäts- und Personalreduzierungen informiert worden. Die Verhandlungen wurden dadurch erleichtert, dass die Mitglieder des EBR die Situationsanalyse des Managements weitgehend teilten, daher also nicht der Kapazitätsabbau als solcher, sondern nur seine Umsetzung verhandelt wurde. In diesen Verhandlungen versuchte der EBR erstmals, Einfluss auf die Kapazitätsverteilung zwischen Ländern und Standorten im europäischen Rahmen zu nehmen. „Sharing the pain“, also der solidarische Umgang mit Kapazitätsrückgängen durch eine als gerecht empfundene Ver- und Aufteilung der Belastungen, so lautete das Verteilungsprinzip, das zwischen den EBR-Mitgliedern verabredet worden war. Die Mitglieder hatten aus den Standortvereinbarungen des Jahres 1998 gelernt, dass das Thema Kapazitätsverteilung auf europäischer Ebene verhandelt werden musste, sollten nationale Alleingänge vermieden werden. Dass dem EBR dies mit Erfolg gelang, zeigte sich in den Vereinbarungsinhalten, die neben dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen und Werkschließungen auch eine Aufschlüsselung des Kapazitätsabbaus auf die Standorte vorsahen.

Eine entsprechende Vereinbarung konnte auch in der Auseinandersetzung um die Restrukturierungspläne des Jahres 2004 erzielt werden, obwohl die Abbaupläne des Managements die des Olympia-Programms noch deutlich übertrafen. Darüber hinaus gelang es dem EBR erstmals, Einfluss auf die Spielregeln der Standortkonkurrenz zu gewinnen. In der Rahmenvereinbarung von 2004 wurde ein Katalog von Indikatoren definiert, die in Bewerbungen um Ausschreibungen und ihren Bewertungen verbindlich zu berücksichtigen sind. Dazu gehört, dass unterschiedliche Niveaus vertikaler Inte-

gration bei Kostenvergleichen in Rechnung gestellt werden, dass die sozialen Auswirkungen von Entlassungen oder Werkschließungen für die jeweiligen Regionen berücksichtigt werden und dass das Prinzip der manufacturing footprints – demzufolge die Produktion in geografischer Nähe zum Absatzmarkt liegen sollte – diskutiert wird.

3.5 TRANSNATIONALE SOLIDARITÄT

In den Vereinbarungen von 2001 und 2004 waren die deutschen Standorte überproportional von den – freiwilligen – Personalreduzierungen betroffen, die mit dem Management ausgehandelt worden waren. Dies hat entscheidend dazu beigetragen, dass alte Reibungspunkte über eine mögliche deutsche Dominanz im EBR überwunden werden konnten, die mit dem Konflikt um Luton entstanden waren. Immerhin bildeten die deutschen Mitglieder die größte Gruppe im EBR, sie stellten den EBR-Vorsitzenden, sie hatten den direktesten Kontakt zum europäischen Spitzenmanagement und sie hatten aus Sicht vieler anderer Mitglieder einen erheblichen Professionalisierungsvorsprung als Interessenvertreter. Die Weiterentwicklung des EBR zu einem Verhandlungsgremium war mithin entscheidend von den deutschen Mitgliedern abhängig. Hätten sie weiterhin eine individuelle Strategie der Standortversicherung betrieben, hätte sich der EBR kaum über ein Instrument zur Verbesserung der wechselseitigen Informationen hinausentwickeln können. Die Erfahrungen der Standortkonkurrenz und der Restrukturierung ließen bei den deutschen Betriebsräten aber die Überzeugung entstehen, dass langfristig eine erfolgreiche Interessenvertretungspolitik nur auf der Grundlage transnationaler Kooperation und Solidarität möglich ist. Auch aus Sicht der befragten Mitglieder aus den anderen Ländern entwickelten sich die IG Metall (in der Person des EMB-Koordinators für den EBR bei GM, der von der IG Metall kam) und die deutschen Betriebsräte zu den entscheidenden Triebkräften der Organisation europäischer Solidarität im EBR.

Diese Solidarität wurde mit der Installation europäischer Produktionsplattformen und der damit verbundenen Systematisierung der Standortkonkurrenz aber auf eine harte Probe gestellt. Im EBR wurde versucht, die Auswirkungen der Standortkonkurrenz durch plattformbezogene in-

terne Vereinbarungen zu reduzieren. So konnten sich im Zuge der Entscheidung über die zukünftige Produktion der Epsilon-Plattform die Interessenvertretungen der Standorte Trollhättan und Rüsselsheim im Oktober 2004 darauf einigen, in lokalen Standortvereinbarungen die Mindestnormen der jeweiligen Flächentarifverträge nicht zu unterschreiten. Dies ist seitdem eine der zentralen Koordinierungsregeln bei der Festlegung von Mindestnormen im EBR. Ähnlich wurde auch bei der Delta-Plattform verfahren, deren Neuauflage 2010 in Produktion gehen soll und über die 2007 entschieden wird. Im EBR wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die aus den Mitgliedern der fünf betroffenen Werke und dem EMB-Koordinator besteht. Diese Gruppe hat ein Europäisches Solidaritätsversprechen erarbeitet und unterzeichnet, das bindende Regeln für die Kooperation formuliert und zugleich eine europäische Rahmenvereinbarung für die Delta-Standorte mit dem Management fordert.

3.6 MINDESTSTANDARDS ALS HERAUSFORDERUNG

Die Festlegung plattformbezogener Mindeststandards erwies sich für den EBR als konfliktreicher Prozess, und zwar nach innen und außen. Nach innen zeigte sich, dass die Organisation von Kooperation zwischen den Mitgliedern eine Daueraufgabe ist. Standortinteressen gehen nicht einfach in der – ohne Zweifel gefestigten – europäischen Solidarität auf. So waren in der Konkurrenz um die Epsilon-Plattform Irritationen zwischen den Interessenvertretern von Trollhättan und Rüsselsheim entstanden, die aus den Unterschieden der jeweiligen Beschäftigungssysteme resultierten (dazu auch Bartmann 2005). Auf der einen Seite werteten es die schwedischen Gewerkschaften als unfairen Vorteil, dass die deutschen Betriebsräte in ihren Standortvereinbarungen den Kündigungsschutz verstärkten und damit den Preis für Entlassungen gegenüber anderen Standorten in die Höhe trieben. Auf der anderen Seite empfanden es die deutschen Betriebsräte als problematisch, dass die schwedischen Gewerkschaften die schwedische Regierung in die Verhandlungen einschalteten. Doch schließlich konnten die Differenzen mit der Rahmenvereinbarung von 2004 und der Regelung, dass Tarifnormen als Mindeststandards zu gelten haben, beigelegt werden.

3.7 KONFLIKTE ALS LERNPROZESS

Kritischer noch waren die Konflikte, die 2005 und 2006 zwischen dem polnischen und den anderen Mitgliedern des EBR entstanden waren. Sie hatten ihren Ausgangspunkt in der Entscheidung der Konzernzentrale, ein in der Nähe Warschaws gelegenes Produktionswerk in Polen zu erwerben. Diese Entscheidung wurde vom EBR in einen Zusammenhang mit Entscheidungen über zusätzliche Investitionen in das Werk Gliwice, die Ausdehnung der Produktion in Russland und der Ukraine und die generelle Stärkung der ostasiatischen Werke gestellt und als grundlegende Gefahr für die traditionellen westeuropäischen Standorte gewertet. Dazu hat nicht zuletzt die Aussage des Präsidenten von GM Europe, *Carl Peter Forster*, beigetragen, dass in den nächsten Jahren in Westeuropa drei Werke geschlossen werden könnten. Deshalb versuchte der EBR eine Stellungnahme zu verfassen, in der die Konzernpläne verurteilt und die Verteidigung der bestehenden Standorte angekündigt werden sollten. Der polnische Vertreter weigerte sich jedoch, diese Stellungnahme zu unterzeichnen und begründete dies mit der hohen Arbeitslosenrate und der schwierigen betriebspolitischen Stellung seiner Gewerkschaft *Solidarnosc* im Werk Gliwice, die mit mehreren Betriebsgewerkschaften konkurriert und daher Mitgliederverluste fürchtete, sollte sie sich gegen Investitionen in Polen aussprechen. In der Folge wurden mehrere Sitzungen der Delta-Arbeitsgruppe durchgeführt mit dem Ziel, zu einer gemeinsamen Stellungnahme zu kommen. Nach Aussagen der EBR Mitglieder stand der Konflikt „auf des Messers Schneide“, und die Perspektive einer Aufspaltung des EBR war durchaus realistisch. Die anderen Mitglieder des EBR bestanden auf der Unterschrift des polnischen Vertreters mit dem Argument, dass nur so das „sharing the pain“ als gemeinsam geteilte Norm der internationalen Solidarität erhalten werden könnte. Schließlich willigte das polnische Mitglied ein, begünstigt durch den Umstand, dass zur gleichen Zeit GM entschied, die Produktion des *Aguila* von Polen in das *Suzuki*-Werk nach Ungarn zu verlagern (das Produkt beruhte auf einem Joint Venture). In den Augen der deutschen Mitglieder hat dieser Konflikt den Zusammenhalt im EBR weiter gestärkt, weil von Beginn an die Kommunikation gesucht wurde und die Probleme offen diskutiert

wurden. Vielleicht liegt eines der wesentlichen Ergebnisse dieses institutionellen Lernens der Mitglieder des EBR gerade darin, zuerst die Kommunikation im EBR zu suchen und lokale Vereinbarungen in europäische Rahmenverträge einzubinden.

Allerdings muss der EBR auch nach außen, in den Verhandlungen mit dem Management, kontinuierlich um seine Anerkennung und damit um die europäische Unterfütterung der Standortsicherung kämpfen. Ein Beispiel dafür ist die Weigerung des europäischen Managements, in die vom EBR geforderte Verhandlung zu einer Rahmenvereinbarung für die Delta-Standorte einzutreten. Stattdessen wurde vom Management im Frühjahr 2006 entschieden, die Kapazitäten dieser Plattform durch Streichung der dritten Schicht im Werk *Ellesmere Port* zu reduzieren, was vom EBR nicht verhindert werden konnte. Das zweite Beispiel ist die Schließung des portugiesischen Werkes in *Azambuja*. Trotz mehrwöchiger europaweiter Protestaktionen mit hoher Medienwirksamkeit im Sommer 2006 hat das Management bislang keine Rahmenvereinbarung zur Beschäftigungssicherung unterzeichnet. Der EBR hat daraufhin beschlossen, zu einer Politik der Nicht-Kooperation überzugehen und beispielsweise die Genehmigung von Mehrarbeit in den anderen Werken zu verweigern.

4

Erfolgsbedingungen und Problemlagen des EBR

Für die Entwicklung des EBR bei GM zu einem wirkungsvollen Verhandlungsgremium und einer Institution kooperativen Handelns lassen sich insgesamt fünf Bedingungen benennen:

- (1) *Die Herausbildung europäisch integrierter Managementstrukturen:* In GM Europe fand der EBR ein verhandlungsberechtigtes Gegenüber auf gleicher Ebene vor. Der EBR musste daher nicht mühsam zwischen lokalem Management und Konzernleitung pendeln und nach Zuständigkeiten suchen;
- (2) *Plattformen und umfassende Parallelproduktion:* Die europäische Integration der Produktionsstrukturen entfachte einen neuartigen Druck der internationalen Standortkonkurrenz, der den EBR und die

europäische Regelungsebene als wichtige und zunehmend unverzichtbare Gegengewichte erscheinen ließen. Allerdings erfolgte die Stärkung des EBR in der Standortkonkurrenz nicht zwangsläufig, weil damit immer auch Anreize zu individuellen Strategien verbunden waren, die Standortsicherung auf Kosten der anderen Standorte zu betreiben;

(3) *Lernprozesse der Akteure im EBR:* Die Wahl kooperativer Strategien und die Entstehung solidarischen Handelns waren im EBR das Ergebnis eines mühevollen – und durchaus nicht konfliktfreien – Prozesses institutionellen Lernens. Eine besondere Rolle kam dabei den deutschen Mitgliedern zu, die sich zu kaum ersetzbaren Triebkräften der europäischen Integration entwickelt haben;

(4) *Der amerikanische Ursprung von GM:* Gegenüber der europäischen Managementebene des Konzerns und insbesondere gegenüber der amerikanischen Konzernzentrale sitzen alle europäischen Interessenvertretungen in einem Boot. Deshalb sind nationale Alleingänge wenig attraktiv. So konnten beispielsweise die deutschen Betriebsräte keine Deals mit „ihrem“ Management aushandeln, die ihnen dauerhafte Vorteile auf Kosten der anderen Mitglieder versprochen;

(5) *Konfliktreiche Arbeitsbeziehungen:* Eine kooperative Konfliktbewältigung nach deutschem Muster, wie sie auch die EBR-Richtlinie im Auge hatte, hat sich in den Arbeitsbeziehungen bei GM auf europäischer Ebene nicht eingespielt. Die Beziehungen zwischen EBR und Management sind vielmehr durch einen stetigen Kampf um Anerkennung des EBR und um europäische Mindestnormen für die Standorte geprägt. Viel spricht dafür, dass dieser Konflikt nach außen auch zur Stärkung der Solidarität des EBR nach innen beigetragen hat.

Die Bedeutung des GM-EBR als Verhandlungsgremium kann zumindest einige Argumente der Pessimisten entkräften. Der EBR lässt sich nicht auf eine Verlängerung nationaler Institutionen und Interessen reduzieren. Als Verhandlungsgremium, das sich mehr und mehr auf die transnationale Solidarität seiner Mitglieder stützen kann, kann er vielmehr zur Begrenzung der Auswirkungen der Standortkonkurrenz durch Festlegung von Mindeststandards

beitragen. Zudem stellen die europäischen Rahmenvereinbarungen keine Gefahr für die Bindekraft nationaler Flächentarifverträge dar. Vielmehr stabilisieren sie die Flächentarifverträge, indem sie Tarifstandards als Mindestnormen für Konzessionen in lokalen Beschäftigungsbündnissen festlegen.

Jedoch steht der EBR bei GM auch nicht umstandslos als Beweis für die Hypothesen der Optimisten. Der EBR ist kein Beispiel für einen funktionierenden europäischen Mikro-Korporatismus. Dagegen sprechen sowohl die Konflikte, die er um seine Anerkennung führen muss, als auch die Machtasymmetrie zwischen EBR und Management. Korporatistische Arrangements zeichnen sich durch die wechselseitige

seitige Anerkennung und ein ungefähres Kräftegleichgewicht zwischen den Akteuren aus. Der EBR bei GM aber befindet sich in einer strukturellen Defensivposition, die ihm nur die Möglichkeit lässt, das „sharing the pain“ solidarisch zu organisieren, aber keine Perspektiven in Richtung Überwindung der Standortkonkurrenz eröffnet. Dies wäre nur unter zwei Bedingungen vorstellbar: entweder einer – wenig realistischen – Stärkung von Mitbestimmungsrechten für den EBR auf europäischer Ebene, die zur Begrenzung der Machtasymmetrie im Verhältnis zum Management beitragen würde, weil sie die Perspektive von Tauschgeschäften eröffnet, oder die – derzeit ebenso wenig realistische – Aushandlung von europäischen Mindeststandards

im Rahmen eines europäischen Tarifsystems oder zumindest eine aktive Koordination der Tarifpolitik, auf der die Arbeit des EBR aufbauen könnte. Für sich alleine ist der EBR an einer Grenze seiner Verhandlungseffizienz angekommen, zumal der Konzern in den letzten beiden Jahren die globale Integration der Management- und Produktionsstrukturen vorangetrieben hat. In der Folge wird die europäische Ebene als Struktur- und Handlungsebene an Bedeutung verlieren. Für eine globale Standortkonkurrenz aber ist ein EBR, so effizient er auch sein mag, nur unzureichend gerüstet. Eine entsprechende globale Erweiterung des EBR findet derzeit aufgrund der Verweigerung der amerikanischen Gewerkschaft keine Ansatzpunkte.

LITERATUR

Bartmann, M. (2005): Wenn es ernst wird im Eurobetriebsrat, in: *Mitbestimmung* 3, S. 34–37

Eller-Braatz, E./Klebe, T. (1998): Benchmarking in der Automobilindustrie. Folgen für Betriebs- und Tarifpolitik am Beispiel General Motors Europe, in: *WSI-Mitteilungen* 7, S. 442–450

Haipeter, T. (2000): Mitbestimmung bei VW. Neue Chancen für die betriebliche Interessenvertretung?, Münster

Hancké, B. (2000): European Works Councils and Industrial Restructuring in the European Motor Industry, *European Journal of Industrial Relations* 1, S. 35–59

Helbig, M. (2000): Die Richtlinie über Europäische Betriebsräte in der Anwendung: Das Beispiel Volkswagen, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2, S. 244–261

Herber, A./Schäfer-Klug, W. (2002): Wie ein Eurobetriebsrat zum Vertragspartner wird, in: *Mitbestimmung* 9, S. 50–54

Knutsen, P. (2004): European Works Councils and the Development of a Euro-Corporatist Model, in: Fitzgerald, I./Stirling, J. (eds.): *European Works Councils. Pessimism of the Intellect, Optimism of the Will?* London, New York, S. 17–33

Kotthoff, H. (2006): *Lehrjahre des Europäischen Betriebsrates. Zehn Jahre transnationale Interessenvertretung*, Berlin

Lecher, W./Platzer, H.-W. (1996): Europäische Betriebsräte: Fundament und Instrument europäischer Arbeitsbeziehungen? Probleme der Kompatibilität von nationalen Arbeitnehmervertretungen und EBR, in: *WSI-Mitteilungen* 8, S. 503–512

Lecher, W./Platzer, H.-W./Rüb, S./Weiner, K.-P. (2001): *Verhandelte Europäisierung. Die Einrichtung der Europäischen Betriebsräte – Zwischen gesetzlichem Rahmen und sozialer Dynamik*, Baden-Baden

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: A Case Study Comparison, in: *British Journal of Industrial Relations* 2, S. 209–233

Müller, T./Hoffmann, A. (2001): *EWC Research: A Review of Literature*. Warwick Papers in Industrial Relations 65, University of Warwick

Pries, L. (1999): Auf dem Weg zu global operierenden Konzernen? BMW, Daimler Chrysler und Volkswagen – Die großen drei der Automobilindustrie, München, Mering

Schulten, T. (1996): European Works Councils: Prospects for a New System of Industrial Relations, in: *European Journal of Industrial Relations* 3, S. 303–324

Streeck, W. (1999): Social Citizenship under Regime Competition: The Case of the “European Works Councils”, in: Streeck, W. (Hrsg.): *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt/Main, S. 24–58

Waddington, J. (2006): Was leisten Europäische Betriebsräte? – Die Perspektive der Arbeitnehmervertreter, in: *WSI-Mitteilungen* 10, S. 560–567

Whittall, M. (2000): The BMW European Works Council: A Case of European Industrial Relations Optimism?, in: *European Journal of Industrial Relations* 1, S. 85–108

Yin, R. K. (1988): *Case Study Research. Design and Methods*, Newbury Park u. a. O. (Rev. Ed.)