

Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat: zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie

Mendius, Hans Gerhard; Schultz-Wild, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mendius, H. G., & Schultz-Wild, R. (1976). Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat: zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie. *Leviathan - Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 4(4), 465-484. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-252740>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Herausgeber:Klaus Horn, Claus Koch, Wolf-Dieter Narr,
Claus Offe, Dieter Senghaas, Winfried Vogt**Redaktion:**Claus Koch, Mommsenstraße 66, D-1000
Berlin 12, Telefon (0 30) 8 83 32 79

Redaktionelle Zuschriften und Manuskripte bitten wir nur an die Redaktion LEVIATHAN zu senden. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare können nicht zurückgesandt werden.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint einmal im Vierteljahr. Einzelheft DM 14,-; Jahresabonnement DM 45,-; für Studenten (bei Vorlage einer Studienbescheinigung) DM 30,-. Jeweils zuzüglich Porto.

Die Bezugsgebühren enthalten die gültige Mehrwertsteuer von 5,5 %.

Abbestellungen müssen spätestens 3 Monate vor Ende des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

Geschäftliche Zuschriften, Anzeigenaufträge usw. nur an den Westdeutschen Verlag GmbH, Gustav-Stresemann Ring 12-16 (Wiesbaden Center), 6200 Wiesbaden 1.

Telefon: (0 61 21) 349-1

Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 2 vom 1. 5. 1974.

Alle Rechte vorbehalten. Auch Übersetzung und fotomechanische Vervielfältigungen (Fotokopie, Mikrokopie, Microfish) von Beiträgen oder Teilen daraus bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Verlages.

Gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion, des Verlages oder der Herausgeber wieder.

© 1976 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen
Umschlag: Peter Steinthal, Hilden
Druck und Buchbinderei:
Lengericher Handelsdruckerei, Lengerich
Printed in Germany

ISSN 0340-0425

Bestell-Nr. 024 07019

LEVIATHAN Einzelheft: 14,- DM

Inhalt

Editorial
Arbeitslosigkeit und kollektiver
Widerstand 427

Rainer Dombois

Massenentlassungen bei VW:
Individualisierung der Krise 432
Literatur 463
Summary 463

**Hans Gerhard Mendius/
Rainer Schultz-Wild**

Personalabbau und Interessenvertre-
tung durch den Betriebsrat 465
Literatur 483
Summary 484

Knuth Dohse

Ausländerentlassungen beim Volks-
wagenwerk 485
Summary 493

Ingrid Peikert

Frauen auf dem Arbeitsmarkt 494
Literatur 515
Summary 516

Rainer Erd

Der Arbeitskampf in der Druckindu-
strie 1976 – ein politischer Streit .. 517
Literatur 541
Summary 541

Eva Senghaas-Knobloch

Weibliche Arbeitskraft und gesell-
schaftliche Reproduktion 543
Literatur 557

Gert Schäfer

Arbeiterklasse und Volksgemein-
schaft 559
Summary 566

Die Autoren dieses Heftes 567

Jahresinhaltsverzeichnis 1976 ... I–VIII

Beilagen: Bitte beachten Sie das Prospekt des
Verlages Klett, Stuttgart.

Hans Gerhard Mendius / Rainer Schultz-Wild

Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat

Zur Krisenbewältigung in der Automobilindustrie

Wie in der Arbeit von Dombois geht es in diesem Beitrag um bestimmte Aspekte des Verlaufs und der Folgen der schwersten ökonomischen Krise in der Bundesrepublik. Daß trotz weitreichender negativer Auswirkungen für große Teile der Arbeiterschaft und auch Teile der Angestellten zumindest nach außen weitgehend „soziale und politische Friedhofsruhe“ (Dombois) herrschte, ist kaum zu bestreiten und widerspricht in der Tat verbreiteten Erwartungen. Voraussetzung für das – aus der Perspektive der Kapitalseite – erfolgreiche Krisenmanagement waren u.a. das „Netz der sozialen Sicherheit“ und die besondere Arbeitsmarktsituation und -politik in der Bundesrepublik, die die Krisenbewältigung im Inland durch die Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte, d.h. durch „Export überflüssigen Arbeitsvolumens“ erleichterten. Ein ausschlaggebendes Moment ist zweifellos auch in der vorwiegend defensiven Politik der Gewerkschaften zu sehen, die auf eine möglichst schnelle Überwindung der Krise auch um den Preis der Überwälzung von Kosten und Lasten auf die abhängig Arbeitenden gerichtet war. Die globale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Krise sowie die Rolle der Gewerkschaften insgesamt sollen hier jedoch nicht auf allgemeiner Ebene untersucht werden.

Wir gehen von der These aus, daß auf dem Hintergrund und unter dem Einfluß solcher allgemeiner Bedingungen die Betriebe selbst Problemlösungsstrategien durchgesetzt haben,¹ die nicht nur je individuell das durch den Nachfrageeinbruch gestörte Verhältnis zwischen Absatz, Produktion und Beschäftigung wiederherzustellen suchten, um die je spezifischen Bedingungen für Kapitalvertretung zu erhalten oder zu verbessern, sondern auch die Funktion hatten, das offene Zutagetreten der Krise in Form kollektiver Konflikte zu vermeiden. Wenn die „soziale Verteilung der Krisenlast“ (Dombois) zu einem wesentlichen Teil im Betrieb erfolgt, scheint es sinnvoll, auf dieser Ebene mit der Analyse anzusetzen und hier nach spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen zu fragen.

Wir wollen uns auf die Personalabbauaktionen in der Automobilindustrie konzentrieren, obwohl diese in mancher Hinsicht spektakulärsten und schwerwiegendsten Ergebnisse betrieblicher Strategien der Krisenbewältigung sicher nicht die einzigen und auf längere Sicht für die Vertretung von Arbeiterinteressen bedeutsam-

1 Der „Betriebsansatz“ wird in verschiedenen Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung ausgeführt; detailliert zuerst in Altmann/Bechtle 1970. Der neuere Stand der Konzeption wird entwickelt in Altmann, Bechtle, Düll 1974.

sten Krisenfolgen sind.² Auf Betriebsebene werden der verschärfte Rationalisierungsdruck wie auch direkte und indirekte Auswirkungen des starken Personalabbaus (innerbetriebliche Umsetzungen, verstärkte Forderung von Mehrarbeit) über längere Zeit wichtige Problemfelder sein.

Die Interessenvertretung auf Betriebsebene ist in der Bundesrepublik generell stark institutionalisiert und durch eine weitgehende Verrechtlichung der Machtverhältnisse und Auseinandersetzungsformen zwischen Kapital und Arbeit geprägt. Das Betriebsverfassungsgesetz bestimmt den Betriebsrat als eigenständiges, formal von den Gewerkschaften unabhängiges Organ der Vertretung von Belegschaftsinteressen, dessen Handlungsfähigkeit zudem durch die Verpflichtung auf das Betriebswohl eingegrenzt ist.³ Obwohl von einer wechselseitigen Verklammerung der Interessenvertretungsorgane Gewerkschaft und Betriebsrat auszugehen ist – die meisten Betriebsräte sind Gewerkschafter und haben häufig gerade aufgrund ihrer Betriebsratsfunktion eine starke Stellung in der Organisation –, ist die Betriebsratspolitik von der Gewerkschaftspolitik systematisch zu unterscheiden. Wenn wir nach der Interessendurchsetzung auf betrieblicher Ebene fragen, setzen wir beim Betriebsrat an und gehen – im Unterschied zu verbreiteten Anschauungen – nicht von einer wechselseitigen Determination von Gewerkschafts- und Betriebsratspolitik aus. Trotz zweifellos vorhandener Einflüsse wird man der institutionellen Trennung und den realen Unterschieden nur gerecht, wenn man weder Betriebsräte als Anhängsel und Vollzugsorgane der Gewerkschaften begreift, noch davon ausgeht, daß die mächtigen Betriebsratsspitzen von Großunternehmen letztlich die Gewerkschaftspolitik bestimmen.

Das besondere Problem des Betriebsratshandelns – so unsere These – besteht gerade darin, daß es keinen eindeutigen Steuerungszusammenhang der oben benannten Art gibt. Konkret heißt das, daß die durch das Betriebsverfassungsgesetz und die Rechtsprechungspraxis der bundesdeutschen Arbeitsgerichte erheblich eingegrenzten Handlungschancen der Betriebsräte des weiteren erheblich davon abhängen, welche Unterstützung sie durch die Gewerkschaften erfahren. Die Bedeutung dieser gewerkschaftlichen Unterstützung, sei es in Form der Vermittlung von notwendigen technischen „know how“ und von programmatischen gewerkschaftlichen Zielvorstellungen, sei es in der Form unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung praktischer Aktionen, wird von den Betriebsräten durchweg anerkannt. Grundlegende Fort-

2 Die empirische Basis bilden Untersuchungen, die im Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München im Rahmen eines Forschungsprogramms über betriebs- und sozialpolitische Aspekte und Probleme betrieblicher Personalplanung durchgeführt wurden. Innerhalb dieses Projekts wurden seit 1975 unter anderem die Unternehmens- und die Betriebsratspolitik in der Absatzkrise analysiert; einbezogen waren dabei fünf der großen Automobilhersteller in der Bundesrepublik sowie einige kleinere Unternehmen aus der Zulieferindustrie. Die Ergebnisse sind bisher in nicht veröffentlichten Arbeitsberichten niedergelegt (Schultz-Wild, Sengenberger, 1975; Maase, Mendius 1975) und sollen Ende 1976 publiziert werden.

3 Vgl. Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976; dort wird die betriebliche Interessenvertretung als „komplementärer Regelungsmechanismus“ zur Tarifautonomie gefaßt, vgl. 89 ff.

schritte auch in den Betrieben hält man nur so für möglich. Daß aber die Gewerkschaften derzeit dieser Aufgabe nicht voll gerecht werden, liegt ebenfalls auf der Hand. Betriebsräte, in deren Betrieben bereits ein relativ hoher Grad (gewerkschafts) politischen Bewußtseins vorhanden ist und entsprechende Mobilisierungsbereitschaft der Belegschaft herrscht, die auch bereits gewisse Erfolge im Betrieb zu verzeichnen haben, vermissen nicht nur die Unterstützung der Organisation für weitergehende Vorhaben, sie sehen sich sogar zuweilen durch ihre Gewerkschaft behindert. Dies trifft zum Teil auch auf Unternehmen aus unserem Untersuchungsbereich, der Automobilindustrie, zu.⁴

Für die Möglichkeiten des Betriebsrats heißt das, daß angesichts des derzeitigen Stands des politischen Bewußtseins in der Mehrzahl der Betriebe die Gewerkschaft für den Betriebsrat noch weitgehend die Funktion hat, konkrete Hilfen zu geben und auch weiterreichende Perspektiven der Vertretung von Lohnarbeiterinteressen zu liefern. Ein Vorauseilen gewerkschaftlicher Forderungen gegenüber dem Stand des in den Betrieben Erreichten scheint auch grundsätzlich notwendig als Ausdruck eben der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die sich für die Organisation der Arbeiterklasse einerseits und eine spezifische institutionell eingeschränkte Form ihrer Vertretung im Betrieb andererseits ergeben.

Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß, bedingt durch Stagnation bzw. Rückentwicklung der gewerkschaftlichen Programmatik⁵, diese ihrer „Vorreiterfunktion“ nicht mehr gerecht werden kann. Das Fehlen dieser Orientierung und weiterführender Unterstützung durch Gewerkschaften unterwirft das Handeln der „fortschrittlichen“ Betriebsräte zusätzlichen Restriktionen. Ein Teil der Kritik, die Betriebsräte direkt – oder indem sie sie mit Gewerkschaft indentifiziert – zum Objekt nimmt, verfehlt daher notwendig ihren Adressaten. Auf dem Hintergrund unserer Unterscheidung von Betriebsrats- und Gewerkschaftspolitik scheint uns dann auch eine unvermittelte Entgegensetzung von „kooperativer“ und „konfliktorientierter“ Betriebsratspolitik wenig sinnvoll, wie man sie in Ablehnung an die Charakterisierung gewerkschaftlicher Aktivitäten in der Frankfurter Studie⁶, die auf Gewerkschaften bezogen einiges für sich hat, vornehmen könnte.

Ein gewisses Ausmaß kooperativer Orientierung geht in die Bestimmung des Betriebsrats – nicht unbedingt dagegen in die von Gewerkschaft – selbst ein. Die Institutionalisierung von Betriebsräten durch das Betriebsverfassungsgesetz ist Resultat eines Kompromisses und setzt ein Minimum an Kooperationserfordernis, dem sich Betriebsräte, solange sie als solche agieren, nie vollkommen entziehen können. Es erscheint als inadäquat, Betriebsräte schon deshalb zu kritisieren, weil ihre Politik die Verletzung originärer Interessen der Lohnabhängigen nicht verhindern kann.

4 Exemplarischen Charakter tragen die Auseinandersetzungen um die Betriebsratswahlen 1975, bei denen die überfällige Ablösung „altbewährter“ Betriebsratsspitzen auch gegen die Organisation durchgesetzt werden mußte. Vgl. dazu z.B. die Darstellungen in Jacobi, u.a. 1975, 47 ff.

5 Hierauf ist hier nicht einzugehen; einige Evidenz hierfür liefert z.B. die Studie von Bergmann u.a. 1975.

6 Vgl. Bergmann u.a. 1975.

Vielmehr wäre dann die Frage zu stellen, ob Mitbestimmung durch den Betriebsrat unter den herrschenden Bedingungen überhaupt sinnvoll sein kann. So wichtig auch uns diese grundsätzlichere Diskussion erscheint, müssen wir uns im folgenden darauf beschränken, die Frage prinzipiell zu bejahen. Vorläufig ist diese Einschätzung lediglich durch einige der im folgenden darzulegenden empirischen Befunde gestützt, die unseres Erachtens jedoch zeigen, daß auch die in sich widerspruchsvolle Institution Betriebsrat für die Wahrnehmung der Interessen der abhängig Arbeitenden einiges leisten kann, selbst wenn sie nicht durch eine „voraussetzende“ Gewerkschaftspolitik forciert wird.

Damit soll nicht bestritten werden, daß durch Betriebsräte gelegentlich Positionen vertreten werden, die aus der Perspektive einer möglichst weitgehenden Wahrnehmung von Belegschaftsinteressen teils bedenklich, teils aber auch offensichtlich schädlich sind. Es ist auch festzustellen, daß zum Teil in dem hier zu untersuchenden Feld derartige Vorstellungen in eine fragwürdige Betriebsratspolitik umgesetzt wurden. Dies ist aber offensichtlich nicht Reflex falschen Bewußtseins bzw. subjektiver Mängel als vielmehr die Folge bestimmter objektiver Situationen, die man auf dem Hintergrund der gegebenen Rahmenbedingungen zu analysieren hätte.

Stark „sozialpartnerschaftlich“ orientierte Betriebsräte finden sich in aller Regel in Unternehmen, in denen es (aus verschiedener Ursache) wenig manifeste Konflikte und wenig Kampferfahrung gibt. Die Dialektik des Verhältnisses von Belegschaft und Betriebsrat liegt gerade darin, daß es eben nicht nur den unbestreitbaren Zusammenhang gibt, daß ein „kooperativer“ Betriebsrat die Aktionsbereitschaft der Belegschaft mit allen möglichen Mitteln lähmt, statt sie zu fördern; ebenso kann eine aktive Belegschaft entweder einen vorhandenen Betriebsrat auf eine zielgerichtete Interessenvertretung verpflichten oder dafür sorgen, daß ein entsprechender Wechsel der Personen stattfindet.⁷ Hier kommt es wieder entscheidend auf die Funktion an, die die Gewerkschaft in diesem Prozeß übernimmt. Sie tut das in durchaus gegensätzlicher Richtung. Einerseits bremst die Gewerkschaft in einigen Fällen die Aktivitäten ihrer Basis in den Betrieben, andererseits kommen in der Mehrzahl der Fälle Maßnahmen zur Vertretung der Interessen der Betriebsangehörigen überhaupt erst durch Initiativen der Organisation zustande.

Die Schwierigkeiten, die zu bewältigen sind, um einen alteingesessenen Betriebsrat, der die Interessen seiner Mandanten nicht mehr wahrnimmt, abzulösen, sind groß, Unbeweglichkeit und Beharrungsvermögen eingefahrener Strukturen sicher nicht zu unterschätzen. Entscheidend ist jedoch, daß ein derartiger Wandel auch aus dem Betrieb heraus, d.h. ohne Initiativfunktion der Organisation, möglich ist. Das zeigen Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit, unter anderem auch aus der Automobilindustrie.

⁷ Näheres zum Verhältnis des Betriebsrats zur Belegschaft, sowie zur Unternehmensleitung und zur Gewerkschaft vgl. Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976, 89 ff. Dort wird die These vertreten, daß das im Betriebsverfassungsgesetz verankerte Repräsentationsprinzip, das der Belegschaft unmittelbaren Einfluß auf die Betriebspolitik versagt, nur zum Teil das tendenziell entfremdete Verhältnis des Betriebsrats zur Belegschaft erklärt.

1. Die Ausgangssituation für die Betriebsräte

Die Automobilindustrie wurde als einer der ersten Wirtschaftszeige besonders nachhaltig von der jüngsten Rezession in der Bundesrepublik betroffen. U. a. im Gefolge der sogenannten „Erdölkrise“ kam es 1974 zu starken Nachfrageeinbrüchen, die dazu führten, daß die PKW-Produktion gegenüber dem Vorjahr um fast ein Viertel zurückgenommen wurde. Da es einigen der insgesamt nur wenigen Großunternehmen gelang, Absatz und Produktion auch in dieser Situation in etwa stabil zu halten, wurden andere vom Nachfragerückgang umso stärker getroffen.⁸ Während in der Rezession 1967 der inländische Nachfragerückgang in seinen Folgen für die Produktion zum Teil durch erhöhte Exporte abgemildert und durch einen Wiederanstieg der Inlandsnachfrage bereits im Folgejahr zumindest teilweise kompensiert werden konnte, kam es in der jüngsten Krise erst etwa Mitte 1975 zu einer gewissen Wiederbelebung der Nachfrage auf dem Inlandmarkt, und die ebenfalls stark abgefallene Auslandsnachfrage blieb noch weiterhin rückläufig.

Obwohl es seit einiger Zeit eine Diskussion über Marktsättigung und evtl. sich daraus ergebende Strukturprobleme für die Automobilindustrie gab, wurden alle Beteiligten zumindest von Tempo und Ausmaß des jüngsten Abschwungs überrascht.⁹

Die von Absatzeinbrüchen betroffenen Unternehmen reagierten zunächst mit Maßnahmen wie erhöhter Lagerhaltung, Überstunden- und Sonderschichtenabbau, Einstellungsstopp und vor allem Kurzarbeit -- in der Regel in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Betriebsräte. Das Ausmaß dieser teilweise nur vorübergehend nutzbaren Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsvolumens reichte jedoch vielfach nicht aus, um die Produktion entsprechend dem Absatzrückgang zu drosseln. Die Unternehmen begannen daher darauf zu drängen, durch aktiven Personalabbau die Beschäftigungszahl der gesunkenen Nachfrage „anzupassen“. Für die Betriebsräte ergab sich daraus eine außerordentliche restriktive Situation: Unter den gegebenen Bedingungen steht es nicht in ihrer Macht, aus wirtschaftlichen Erwägungen erforderlichen Personalabbau und damit die Vernichtung von Arbeitsplätzen grundsätzlich zu verhindern. Erschwert wurde die Situation noch dadurch, daß die Gewerkschaften auf die Krise keineswegs konfliktorientiert reagierten, sondern vor allem versuchten, zu ihrer schnellen und reibungslosen Überwindung beizutragen.

Solange vom Betriebsrat bestimmte Rahmenbedingungen akzeptiert sind („ökonomisches Prinzip“, das Unternehmen muß wirtschaftlich arbeiten, damit zu-

⁸ Bedingungen und Folgen einer „Stabilisierungspolitik“ wurden, insbesondere hinsichtlich des Arbeitsmarktes, in einem weiteren Beitrag aus der Arbeitsgruppe des ISF analysiert (Mendius, Sengenberger 1976).

⁹ In Einzelfällen zeigte sich, daß die Betriebsräte die Zeichen für den Absatzrückgang eher erkannt hatten als die entsprechenden Unternehmensleitungen, obwohl letztere sicher über die besseren Informationsmöglichkeiten verfügten. Aufgrund der bestehenden Entscheidungsstrukturen konnten jedoch unternehmerische Fehldispositionen nicht verhindert werden. Im übrigen gehen wir wie Dombois davon aus, daß die Folgen der Krise für die Branche insgesamt nicht durch besseres Management hätten vermieden werden können.

mindest der Rest der Arbeitsplätze erhalten bleibt), geht es nicht um die Frage, ob überhaupt Personal abgebaut werden soll, sondern nur darum, wie und in welchem Umfang diese unter weitestgehender Wahrung der Interessen der Belegschaften geschehen kann. Die bestehenden Machtverhältnisse und die institutionelle Verpflichtung auf das Betriebswohl führen in diese restriktive Situation; unter den gegebenen Bedingungen richten sich jedoch auch manifeste Erwartungen aus den Belegschaften auf eine Politik in dieser Richtung.

Hier kann sich auch ein Konflikt von Betriebsratsinteressen mit originären gewerkschaftlichen Zielsetzungen ergeben: Als Gewerkschafter sind Betriebsräte auf eine Politik der Vertretung der Gesamtinteressen der abhängig Arbeitenden festgelegt, in ihrer anderen Funktion müssen sie dagegen die spezifischen Interessen ihrer Mandanten vertreten. Auch wenn ein Primat des Interesses der Lohnabhängigen insgesamt erkannt wird – was bei vielen Betriebsräten, die beide Funktionen zu verbinden suchen, der Fall ist –, kann dies dennoch nicht heißen, sich der Verpflichtung zur Interessenvertretung der Betriebsangehörigen zu entziehen; und dies schließt wiederum ein, daß die Existenz des Unternehmens gesichert bleiben muß, daß also die Vertretung der Belegschaftsinteressen nicht widerspruchsfrei erfolgen kann.

Drängen schon die institutionalisierten Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes und dessen herrschende Auslegung sowie die Erwartungen vieler Kollegen zu einer solchen Position, so werden die Ausgangsbedingungen für eine konsequente und langfristig orientierte Vertretung weiter verschlechtert, wenn die Gewerkschaft ihrer Avantgardefunktion (gegenüber dem Betriebsrat) nicht gerecht wird. Eine kämpferische und offensive Betriebspolitik ist, auch wenn sie in eine gewerkschaftliche Strategie eingebettet ist, nicht einfach zu realisieren; muß sie gar auf diesen Rückhalt verzichten oder auch noch mit inhaltlichem oder offenem Widerstand der Organisation fertig werden, so verringern sich die Erfolgchancen drastisch.

Im folgenden wollen wir nicht den Stellenwert des Betriebsratshandelns für die „industriellen Beziehungen“¹⁰ insgesamt untersuchen, sondern die Ergebnisse von Aktivitäten und Interventionen von Betriebsräten für die Belegschaften im Betrieb darstellen. Die Maxime des Handelns war dabei durchweg, den Schaden für die Belegschaften, den man auf dieser Ebene nicht für abwendbar hielt, zu minimieren.

In allen von uns näher untersuchten Fällen stand Personalabbau in der Größenordnung von Massenentlassungen an, nachdem sich Maßnahmen unterhalb dieser Schwelle als nicht ausreichend erwiesen hatten. In dieser Situation mußte es für die Betriebsräte in erster Linie darum gehen, möglichst hohe Entschädigungsleistungen für den nicht vermeidbar erscheinenden Arbeitsplatzverlust durchzusetzen und eine einseitig im Unternehmerinteresse liegende Selektion der Betroffenen zu vermeiden.

Von Unternehmensseite wurden durchweg Konzeptionen verfolgt, bei denen der Personalabbau ohne anzeigepflichtige Massenentlassungen über sogenannte Aufhebungsverträge erfolgen sollte. Durch einen solchen Aufhebungsvertrag werden

substantielle Rechte umgangen, die sonst der Betriebsrat und auch der einzelne Arbeitnehmer bei einer Kündigung durch das Unternehmen haben. Der Betroffene verzichtet darauf, indem er „freiwillig und einvernehmlich“ mit dem Beschäftiger das Arbeitsverhältnis löst. Das Unternehmen kann grundsätzlich ohne Einschaltungsmöglichkeiten für den Betriebsrat seinen Beschäftigten solche Aufhebungsverträge anbieten. Für die Unternehmen ist dies deshalb interessant, weil damit

- Imageschäden auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Absatzmarkt, wie sie bei Massenentlassungen nicht auszuschließen sind, vermieden oder vermindert werden;
- eine Mobilisierung der Belegschaft unwahrscheinlicher ist;
- der beabsichtigte Personalabbau in der Regel damit rascher und auch kostengünstiger durchgeführt werden kann.

Trotz der fehlenden formellen Verpflichtung, den Betriebsrat einzuschalten, erfolgte die Regelung der Abfindungsaktionen stets in der Form von Betriebsvereinbarungen, d.h. sie wurde von Unternehmensleitung und Betriebsrat gemeinsam beschlossen.

Ausschlaggebend dafür waren mehrere Momente:

- Der Betriebsrat hat – zusammen mit den Vertrauensleuten – als von der Belegschaft gewählte Vertretung großen Einfluß auf den „Erfolg“ einer Aufhebungsvertragsaktion; die Zustimmung des Betriebsrats zu den Bedingungen, u.U. das Zu- oder Abraten wird für viele Arbeitnehmer ein wichtiges Entscheidungskriterium sein.
- Erfolgreiche Aufhebungsvertragsaktionen hätten in der gegebenen Situation Massenentlassungen nach sich gezogen, und damit – abgesehen von den sonstigen Nachteilen (Imageschäden, Verzögerung durch Sperrfristen der Arbeitsverwaltung) – die Einschaltung des Betriebsrates erzwungen.
- Obwohl dies eine rechtlich noch nicht abschließend geklärte Frage ist, spricht vieles dafür, daß Personalabbau der angestrebten Größenordnung auch eine Betriebsänderung im Sinne des § 111 des Betriebsverfassungsgesetzes bedeutet hätte, und daß somit das Unternehmen im Nichteinigungsfall (Interessenausgleich) einen Sozialplan hätte aufstellen müssen.

Aus diesen Gründen sind in den untersuchten Fällen die Betriebsräte durchweg auch in diese besondere Form der Personalabbaupolitik einbezogen worden, was ihnen die Möglichkeit eröffnete, auf die Konditionen und den Ablauf der Aufhebungsvertragsaktionen Einfluß zu nehmen.

2. Einige Aspekte der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen beim Personalabbau durch Aufhebungsverträge

Trotz der weitgehend ähnlichen Grundsituation, die – wenn auch zu verschiedenen Zeitpunkten – Personalabbau über Aufhebungsverträge als die gebotene Problemlösung erscheinen ließ, und trotz der einheitlichen Grundmaxime der Betriebsräte, den unvermeidbaren Schaden für die Belegschaften zu minimieren, unterscheiden

10 Vgl. zum Begriff: Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1976, S. 1.

sich die Details von Regelung und Ablauf der Aktionen in den einzelnen Unternehmen nicht unerheblich. Zunächst interessiert hier, auf welche Weise sich die materiellen Leistungen bestimmen, die von den Unternehmen als „Kompensation“ für den Verlust des Arbeitsplatzes angeboten wurden. Ein zweiter Aspekt bezieht sich auf die Festlegung des Adressatenkreises für die Aufhebungsverträge; hier gab es sowohl Unterschiede in den ausgehandelten Regelungen als auch in der praktischen Durchführung. Schließlich ist danach zu fragen, ob und mit welchen Perspektiven sich die Betriebsräte in die Beratung der Arbeitnehmer bei Durchführung der Aktionen eingeschaltet haben.

a) Materielle Ausstattung

Generell kann davon ausgegangen werden, daß es Ziel der Betriebsräte war, möglichst hohe Abfindungen als Entschädigungsleistung des Unternehmens bei Aufhebung des Arbeitsvertrags zu vereinbaren. Maßstab dafür bildeten zum einen die in bekannten Sozialplänen festgelegten Leistungen und die Konditionen von vereinzelt auch früher schon durchgeführten Abfindungsaktionen, zum anderen aber auch die Erfahrung von entschädigungslosen Massenentlassungen in der Vergangenheit. Hier soll nun weniger nach der Höhe der Leistungen (und damit nach der „Schadensausgleichs“-Funktion für den Arbeitsplatzverlust) gefragt werden als vielmehr nach dem Grad ihrer Differenzierung für verschiedene Belegschaftsgruppen, d.h. nach den Kriterien der Bestimmung der Abfindungsangebote.

Das Unternehmensinteresse an möglichst geringen Gesamtkosten für den Personalabbau liegt auf der Hand. Daraus ergibt sich jedoch noch nicht eine bestimmte Struktur der Abfindungsangebote, denn gleiche Gesamtkosten (bzw. Durchschnittskosten pro Fall) können prinzipiell aus einheitlichen Leistungen an alle Belegschaftsmitglieder oder aus niedrigen Zahlungen an die einen, hohen Summen für die anderen resultieren. Aus Unternehmenssicht bringen relativ einheitliche Leistungen die Gefahr, daß sie entweder nur für Belegschaftsmitglieder mit vergleichsweise niedrigem Einkommen attraktiv sind, oder daß – wenn dies vermieden werden soll – recht hohe Abfindungssummen gezahlt werden müssen. Vor allem um eine ungünstige Lohngruppenstruktur bei der verbleibenden Belegschaft zu vermeiden¹¹,

11 Die konjunkturbedingte Produktionsdrosselung trifft natürlich verschiedene Bereiche und Einkommenskategorien von Arbeitsplätzen unterschiedlich. Zu allererst und vorwiegend werden Arbeitsplätze in der sogenannten „direkten Produktion“ eingespart, die überwiegend mit Un- und Angelernten besetzt sind. Erreicht der Abbau jedoch ein größeres Ausmaß, wie es in den untersuchten Unternehmen während der Rezession 1974/75 der Fall war, werden eben auch Arbeitsplätze von Zeitlöhnern aus der Produktion und aus den „indirekt produktiven“ Bereichen sowie solche von Angestellten aus der Produktion und aus der Verwaltung betroffen. Wird ein Wiederaufschwung erwartet, so gibt es zwar in mittel- bis längerfristiger Perspektive betriebliche Interessen, solche Fachkräfte zu halten; kurzfristig geht es jedoch um eine Senkung der Lohn- und Gehaltskosten. Umsetzungen nach dem Kaskadenprinzip (Meister auf Vorarbeiterposten, Vor-/Facharbeiter auf Angelernten-Arbeitsplätze an Maschinen bzw. am Band usw.) sind zwar möglich, bringen jedoch – aufgrund bestehender tarif-

bestand in den untersuchten Fällen ein Interesse daran, daß auch Beschäftigte mit höherem Einkommen das Unternehmen verließen – was für eine Bindung der Abfindungsangebote an das bisher erzielte Einkommen sprach. Im Hinblick auf die Enge dieser Bindung und damit den Grad der Differenzierung der Abfindungsangebote ergeben sich hier allerdings Unterschiede, je nachdem

- in welchem Umfang der Personalabbau erfolgen sollte (war eine weitgehende Beschränkung auf die meist niedrig eingestuftes Randgruppen des Betriebs möglich?);
- von welcher erwarteten Dauer der Absatzkrise man auszugehen hatte (konnten höher eingestufte Arbeitskräfte vorübergehend ohne Lohnverlust auf anderen Arbeitsplätzen beschäftigt werden?);
- welche äußere Arbeitsmarktsituation einzukalkulieren war (Chancen für eine unter Umständen später notwendige Wiedereinstellung der abgefundenen Arbeitskräfte?) und schließlich
- wie generell der Anreiz der Abfindungsangebote eingeschätzt wurde und inwieweit mit dem Greifen sonstiger Selektionsmechanismen (auf die noch einzugehen ist) zu rechnen war.

Trotz unterschiedlicher Ausprägung dieser im einzelnen ohnehin schwer abschätzbaren Randbedingungen der Personalabbauaktionen sahen sich die Betriebsräte in allen untersuchten Fällen in einer Situation, in der die Unternehmen die Koppelung der Abfindungsangebote an das bisherige Einkommen beabsichtigten. Den Betriebsräten mußte es dagegen darauf ankommen, möglichst weitgehend das Risiko der Aufgabe des Arbeitsplatzes zu entschädigen, was für relativ höhere Zahlungen an Betriebsangehörige mit ungünstigen Wiederbeschäftigungschancen spricht.

In allen von uns untersuchten Fällen waren zwei Haupttypen von Aufhebungsverträgen zu unterscheiden:

- Solche für Arbeitskräfte, die das Unternehmen verlassen, aber weiter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen bzw. als Ausländer in die Heimatländer zurückkehren, und
- solche für ältere Betriebsangehörige, die vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sog. Vorzeitpensionierungen oder vorzeitige Verrentungen.

Bei den Vorzeitpensionierungen werden u.a. Zuschüsse zum Altersruhegeld vereinbart, die gewährleisten, daß die Renten nicht oder nur geringfügig unter den regulär zu Erreichenden liegen. Die Zahlungen der Unternehmen orientieren sich in allen Fällen ausschließlich am bisherigen Einkommen des Arbeitnehmers; diese Lösung bietet finanziell für alle Beschäftigungsgruppen einen relativ gleichen „Anreiz“, mit

vertraglicher oder in Betriebsvereinbarungen festgelegter Lohngarantieregelungen – für das Unternehmen unmittelbar keine entsprechenden Kostenentlastungen. Im übrigen wurden im Zusammenhang mit dem Personalabbau und den dadurch mitverursachten Umsetzungsaktionen auf Initiative der Betriebsräte die Lohngarantiefrieten durch Betriebsvereinbarungen auf bis zu zwei Jahre verlängert; zum Teil sind solche Regelungen inzwischen auch tarifvertraglich abgesichert. Leider kann hier nicht näher auf die Umsetzungsproblematik eingegangen werden.

dem Verlassen des Unternehmens das Erwerbsleben zu beenden.¹² Betriebsräte haben hier keine spezielle Behandlung für bestimmte Gruppen durchgesetzt.

Anders war dagegen die Situation bei den für alle Altersgruppen zugänglichen Aufhebungsverträgen. Abgesehen von vertraglich ohnehin zustehenden Leistungen (z.B. Abgeltung von Urlaubsansprüchen) sowie von Nebenleistungen (z.B. Werkswohnung) unterscheiden sich die Kriterien der Festlegung der Abfindungssummen hier beträchtlich, worin sich u.a. auch unterschiedliche Zielvorstellungen der Betriebsräte widerspiegeln.

In einem Unternehmen orientieren sich die Zahlungen ausschließlich am bisherigen Einkommen und sind mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelt. Das Verfahren ist für Angestellte und Arbeiter gleich. Dies hat zur Folge, daß Arbeiter aus unteren Lohngruppen (Ausländer, Frauen) nur einen Bruchteil der Abfindungssumme eines höheren Angestellten erhalten.

Hier ist festzuhalten, daß durch die formale Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer der besonderen Betroffenheit der Betriebsangehörigen mit geringem Verdienst, kurzer Betriebszugehörigkeit und zumeist ungünstigen Arbeitsmarktchancen nicht Rechnung getragen worden ist. Eher in die Richtung auf eine entsprechend dem einzuzeichnenden Risiko gleiche Behandlung verweisen die Regelungen in einem zweiten Unternehmen:

Die Beträge sind hier pauschal bei den Lohnempfängern für drei, bei den Gehaltsempfängern für vier Einkommensgruppen festgelegt und berücksichtigen außerdem die Dauer der Betriebszugehörigkeit. Die Unterschiede zwischen der höchsten und der niedrigsten Abfindungssumme sind hier viel geringer als im ersten Fall, es gibt auch keine Mindestzeiten für die Werkszugehörigkeit. Dadurch erhalten z.B. auch Arbeitnehmer, die erst wenige Wochen im Betrieb waren und die daher (Kündigungsschutzbestimmungen!) am ehesten von Entlassungen bedroht sind, eine Abfindung, deren Höhe mehr als die Hälfte des Betrags ausmacht, der in der entsprechenden Einkommensstufe überhaupt erreichbar war.

Die Zielsetzung, die Betroffenen für den Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens einigermaßen gleich zu entschädigen, wurde in einem dritten Unternehmen noch weitergehend verwirklicht:

Die Abfindungssummen wurden hier nicht nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit, sondern nach dem Lebensalter gestaffelt, außerdem nach dem bisherigen Einkommen, wobei jedoch nur

12 Gleicher finanzieller Anreiz (auf das Einkommen bezogen) bedeutet allerdings nicht, daß das Angebot eines vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand für alle Beschäftigtengruppen gleich „attraktiv“ war. So haben beispielsweise in einem der untersuchten Fälle die Gehaltsempfänger deutlich zögernder und insgesamt (anteilmäßig) in geringerem Umfang als die Lohnempfänger von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, obwohl bei ihnen die in Frage kommenden Altersgruppen relativ stärker besetzt waren. Hierin spiegeln sich sicherlich Unterschiede in der Gefährdung des Arbeitsplatzes (Kündigungsregelungen, Gefahr der Versetzung auf einen unterwertigen Arbeitsplatz), in den Arbeitsbedingungen (Arbeitskraftverschleiß, relativer Wert eines vorzeitigen Ruhestands) sowie in der Hinneigung des zum Teil vorübergehend notwendigen Arbeitslosenstatus. Quantitativ sind zumeist nur relativ kleine Anteile des Personalabbaus über diese Form erfolgt, die eine personalpolitisch erwünschte Verjüngung der Belegschaft unter Umgehung der besonderen Kündigungsschutzregelungen für ältere Arbeitnehmer erlaubt.

zwei Gruppen (bis zu DM 2.000,- Monatsverdienst und darüber) unterschieden wurden. Im Ergebnis waren die Unterschiede in den Abfindungssummen recht gering, in den höchsten Altersstufen erhielten die Angehörigen beider Verdienstgruppen die gleichen Beträge; Arbeiter und Angestellte wurden gleich behandelt. Auf Initiative des Betriebsrats wurden in diesem Fall die Bezieher geringer Einkommen und die schwachen Arbeitsmarktgruppen, denen es aufgrund struktureller Benachteiligung und der Beschäftigungspolitik der Unternehmen kaum gelingt, längere Betriebszugehörigkeitszeiten zu erlangen, in der gegebenen Situation zumindest relativ privilegiert.

Auf dem Hintergrund der Selektionsmechanismen, die einen Personalabbau über „freiwillige“ Aufhebungsverträge kennzeichnen und dazu führen, daß von dieser Möglichkeit am ehesten die ohnehin strukturell Benachteiligten Gebrauch machen (müssen), scheint dieses Beispiel unterschiedlich orientierter und erfolgreicher Betriebsratspolitik bedeutsam.

b) Offene oder zustimmungspflichtige Aufhebungsverträge?

Trotz der von Dombois ausführlicher beschriebenen und analysierten Wirkung der eher verdeckten Selektionsmechanismen bei formal freiwilliger Aufgabe des Arbeitsplatzes waren die Unternehmen an einer möglichst präzisen Steuerung des Personalabbaus über Aufhebungsverträge interessiert. Für die Betriebsräte war es daher am schwierigsten, Betriebsvereinbarungen durchzusetzen, die jedem Betriebsangehörigen die Möglichkeit boten, einen Aufhebungsvertrag abzuschließen.

Bei den Betriebsräten gab es deutliche Unterschiede in der Einschätzung der Frage, inwieweit das Unternehmen bestimmte Kontingente an Aufhebungsverträgen für Betriebsteile und/oder Qualifikationsgruppen festsetzen oder in Einzelfällen – trotz weiterhin bestehender Notwendigkeit zum Personalabbau – die Zustimmung verweigern können sollte. Solche unterschiedlichen konkreten Zielvorstellungen verweisen auf verschiedene, zum Teil konfligierende Dimensionen der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Nachdem Interessen der Lohnabhängigen insgesamt auf betrieblicher Ebene in der gegebenen Situation ohnehin nur bedingt wahrzunehmen sind, geht es hier vor allem darum, ob eher die Belange der Kollegen, die das Unternehmen verlassen wollen (bzw. müssen), oder diejenigen der Verbleibenden im Vordergrund stehen. Im ersten Fall wird der Betriebsrat sich dafür einsetzen, daß jeder, der dies will, einen Aufhebungsvertrag abschließen kann, auch wenn sein Fortgang Nachteile für die Aufrechterhaltung der Produktion auf reduziertem Niveau mit sich bringt. Im zweiten Fall wird man dagegen eher zu Kompromissen mit dem betrieblichen Interesse an einer Personalstruktur, die eine möglichst reibungslose Fortsetzung der Produktion erlaubt, bereit sein.

In einem der untersuchten Fälle war der Betriebsrat mit den zustimmungspflichtigen Aufhebungsverträgen einverstanden. In Übereinstimmung mit der entsprechenden Argumentation der Unternehmensleitung wollte der Betriebsrat damit erreichen, daß das Unternehmen die Krise möglichst rasch überwand und deshalb nicht solche Mitglieder mit einer Abfindungssumme hinauskomplimentierte, deren Einsatz im Produktionsprozeß für eine erfolgreiche Zukunft des

Unternehmens als notwendig erachtet wurde. Verwiesen wurde hierbei auf entsprechende negative Erfahrungen bei anderen ähnlichen Aktionen, die zu einem Exodus gerade der fähigen, selbst in der allgemeinen Rezession auf dem Arbeitsmarkt noch gesuchten Arbeitskräfte geführt habe.

In zwei anderen Unternehmen machten sich dagegen die Betriebsräte für möglichst offene Aufhebungsverträge stark. Sie suchten damit insbesondere zu vermeiden, daß durch Zustimmungsverweigerung zu Aufhebungsverträgen bei Abgangswilligen sich der Druck auf Arbeitskräftegruppen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen vergrößern würde, das Unternehmen zu verlassen. Hier wurde sehr deutlich gesehen, daß von der alternativ oder komplementär zu den Aufhebungsverträgen drohenden Massenentlassungen vor allem die ohnehin benachteiligten Produktionsarbeiter betroffen würden, für die es in der gegebenen Arbeitsmarktsituation kaum Chancen gegeben hätte, bald einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und daß sich gerade diese Betriebsangehörigen (auch wegen der Unsicherheit über die dann zu erwartende Entschädigung) besonders stark zur Annahme eines Aufhebungsvertrages gezwungen sehen. Der freiwillige Abgang von jüngeren, qualifizierten Arbeitskräften (die das Unternehmen u. U. lieber behalten wollte) konnte den Druck auf die wenig integrierten Randbelegschaften reduzieren.¹³

Uneingeschränkt offene Aufhebungsverträge wurden allerdings nur in einem der beiden Unternehmen durchgesetzt. Im anderen Fall bestand die Unternehmensleitung auf bestimmten Höchstquoten für einzelne Gruppen, innerhalb derer die Betriebsseite jedoch nicht auswählen konnte. In der konkreten Durchführung erreichte der Betriebsrat schließlich dann aber auch hier, daß die geplanten Kontingente zum Teil überschritten wurden.

In den beiden letzten Fällen hielt der Betriebsrat seine Position aufrecht, obwohl absehbar war, daß der nur sehr begrenzt gesteuerte Personalabgang Probleme im weiteren Arbeitskräfteeinsatz verursachte und z. B. zu erheblichen innerbetrieblichen Umbesetzungen führte. Hier stellten die Betriebsräte die Interessen derjenigen in den Vordergrund, die – im günstigsten Fall – das Risiko eines Arbeitsplatzwechsels, vielfach jedoch Arbeitslosigkeit oder – wie bei Ausländern – die Rückkehr in die Heimat auf sich nahmen. Auf dem Hintergrund der geringen Möglichkeiten, über die Unternehmenspolitik und den Arbeitskräfteeinsatz mitzubestimmen, wurde kein Anlaß gesehen, der Durchsetzung betrieblicher Selektionsinteressen weiter als ohnehin zu erwarten Vorschub zu leisten.

c) Zur Beratung der Belegschaftsmitglieder

Auf unterschiedliche Vorstellungen von Interessenvertretung können – neben der Art der ausgehandelten Konditionen – auch die Formen und Inhalte der Beratung der Betriebsangehörigen durch die Betriebsräte verweisen.

Weitgehend übereinstimmend ist die Sicht bei den Vorzeitpensionierungen. Vielfach hat man hier den Betroffenen zu- oder zumindest nicht abgeraten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, insbesondere wenn absehbar war, daß aufgrund

¹³ Im Hinblick auf die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen insgesamt darf allerdings nicht übersehen werden, daß durch solche Vorgänge auf dem äußeren Arbeitsmarkt eine Art Verdrängungswettbewerb zuungunsten „marginaler Erwerbspersonen“ ausgelöst werden kann, so daß der Arbeitsplatzverlust letztlich doch die strukturell benachteiligten Gruppen trifft (vgl. Schmid/Freiburghaus 1976, S. 28 ff.).

von Leistungsminderungen die Arbeitsplatzanforderungen ohnehin nicht mehr bis zur Penionsgrenze erfüllt werden konnten. Dies gilt insbesondere für die sogenannten „produktiven“ Arbeitskräfte; der Arbeitskraftverschleiß hat hier noch immer solche Ausmaße, daß viele nicht bis zur regulären Altersgrenze auf ihrem Arbeitsplatz verbleiben können.

Bei der Vertretung dieser Position war den Betriebsräten zum Teil durchaus bewußt, daß durch Vorzeitpensionierungen

- die Notwendigkeit reduziert wird, geeignete Arbeitsplätze für ältere, leistungsgeminderte Arbeitnehmer bereitzustellen;
- der Druck sich reduziert, Arbeitsplätze in einer Weise zu gestalten, daß sie während des gesamten regulären Arbeitslebens ausgefüllt werden können, und schließlich
- dadurch in erheblichem Umfang Mittel aus der Rentenversicherung beansprucht werden, die letztlich die Arbeitnehmerschaft insgesamt aufzubringen hat.

Die vergleichsweise positive Einstellung der Betriebsräte gegenüber diesem Instrument erklärt sich wiederum aus ihrer widerspruchsvollen Situation: Betriebsräte haben keinen Einfluß auf die Gesamtverteilung der gesellschaftlichen Lasten und nur sehr geringe Möglichkeiten in ihrem eigentlichen Aktionsfeld, Arbeitskräfteeinsatz und Arbeitsplatzgestaltung unmittelbar zu verändern. Sie sehen sich daher gezwungen, solchen für die Betroffenen individuell und unmittelbar tragbaren Lösungen zuzustimmen, auch wenn sie deren weiterreichende negative Folgen erkennen.¹⁴

Ähnliches gilt auch für die allgemeinen Aufhebungsverträge. Über die Erläuterung der Konditionen hinaus wurde es im allgemeinen vermieden, zur Annahme eines Aufhebungsvertrages zuzuraten. Dies schließt nicht aus, daß es unter dem gegebenen Zeitdruck und in der Situation allgemeiner Verunsicherung der Betriebsangehörigen zum Teil nicht gelungen ist, die tatsächlichen Risiken einer Aufgabe des Arbeitsplatzes ausreichend zu verdeutlichen. Einerseits wird berichtet, daß Betriebsräte bei der überraschend großen Zahl von Abgangswilligen eher bremsend einwirken mußten, z. B. mit der Frage, ob dem Betroffenen ein neuer Arbeitsplatz sicher sei, andererseits gibt es im nachhinein die Erfahrung, daß sich ein Teil der abgefundenen Arbeitnehmer aufgrund schlechterer Bedingungen am neuen Arbeitsplatz in anderen Betrieben oder gar aufgrund anhaltender Arbeitslosigkeit bei den Betriebsräten über Möglichkeiten der Wiedereinstellung informiert.

3. Möglichkeiten und Grenzen der Betriebsratspolitik

Nachdem die Krise in der Automobilindustrie zumindest vordergründig und vorläufig überwunden scheint, kann versucht werden, in aller Vorläufigkeit eine Art Bilanz

¹⁴ Auch auf diesem Feld gibt es bislang charakteristischerweise keine Interventionen der Gewerkschaften, die an der Verhinderung derartiger Verlagerungs- und letztlich Umverteilungsprozesse ein originäres Interesse haben müßten.

der Betriebsratspolitik während der gegebenen Problemsituation zu ziehen und nach Zielen und weiterführenden Perspektiven der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen zu fragen. Maßstab der Kritik soll hier nicht sein, was sich abstrakt als richtige Vertretung der Interessen der Lohnabhängigen definieren ließe, sondern es ist von den Möglichkeiten und Grenzen auszugehen, die der Betriebsratsstätigkeit einmal gesetzt sind. Dies bedingt, daß es nicht darum gehen kann, spektakuläre und widerspruchsfreie Erfolge herauszustellen, vielmehr soll – in aller Kürze – auf einige eher im Detail liegende Probleme und Risiken, die vielfach auch den Betriebsräten selbst bewußt sind, hingewiesen werden.

(1) Die Betriebsratspolitik konnte in der skizzierten Situation generell nicht verhindern, daß die Hauptlast der Krisenüberwindung die Arbeitnehmerschaft insgesamt und auch die Belegschaften der jeweiligen Betriebe traf, sei es durch Arbeitsplatzverlust, sei es durch Einkommenseinbußen und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen aufgrund von Umsetzungen, Kurzarbeit usw. Die Einschätzung der meisten Betriebsräte geht dahin, daß auch in Zukunft ihre Machtmittel und Einflußmöglichkeiten nicht ausreichen werden, ähnliche Situationen wie während der jüngsten Rezession grundsätzlich zu vermeiden.

(2) Betriebsratspolitik konnte in den untersuchten Großunternehmen der Automobilindustrie erreichen, daß der Arbeitsplatzverlust nicht ohne eine gewisse, wenn auch sicherlich nicht ausreichende Kompensation hingenommen würde. Es scheint gesichert, daß hier – wie voraussichtlich in einer Reihe von Großunternehmen anderer Wirtschaftszweige – auch künftig entschädigungsloser Personalabbau ähnlicher Größenordnung von Unternehmensseite nicht mehr durchsetzbar sein wird. Dies war in einem Teil der untersuchten Unternehmen früher und ist in vielen anderen Wirtschaftsbereichen, insbesondere in den kleineren und mittleren Unternehmen, auch heute keineswegs selbstverständlich. Nach den Ergebnissen einer repräsentativen Betriebserhebung¹⁵ hat während der Rezessionsjahre 1974/75 zwar rund die Hälfte der Unternehmen mit mindest 50 Beschäftigten Entlassungen durchgeführt, dagegen haben jeweils nur 4 % Aufhebungsverträge angeboten oder einen Sozialplan aufgestellt. Der Anteil der Unternehmen, die bei Arbeitsplatzverlust Entschädigungszahlungen leisteten, nahm deutlich mit der Unternehmensgröße zu. Auch unsere wenigen Einzelfalluntersuchungen im großen Bereich der eher klein- und mittelbetrieblich strukturierten Zulieferindustrie im Kraftfahrzeugsektor zeigen, daß dort der entschädigungslose Arbeitsplatzverlust eher die Regel ist.¹⁶

¹⁵ Diese Daten stammen aus der sog. „Betriebserhebung 1975“, die das ISF zusammen mit Sozialforschung Brög, München, im Rahmen des Forschungsprogramms Personalplanung im Spätherbst 1975 bei knapp 2.000 Unternehmen fast aller Wirtschaftszweige durchgeführt hat. Teilergebnisse sind veröffentlicht (vgl. Schultz-Wild / v. Behr 1976; Schultz-Wild / Sengenberger 1976; Maase / Mendius 1976); ein ausführlicher Forschungsbericht wird erscheinen (Lutz u.a. 1976).

¹⁶ Offen ist derzeit, inwieweit die Betriebsvereinbarungen in Großunternehmen über Entschädigungen bei Arbeitsplatzverlust eine Art Schrittmacherfunktion für entsprechende tarifvertragliche oder andere kollektivrechtliche Regelungen haben werden.

(3) Schwierig zu beurteilen ist, ob zum Erreichen des Zieles, für den Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens gewisse Entschädigungsleistungen auszuhandeln, der Weg über Aufhebungsverträge statt Massentlassungen der richtige war. Offensichtlich hatten in der gegebenen Situation in den untersuchten Unternehmen das Management und die Betriebsräte aus verschiedenen Motiven ein Interesse daran, eine definitive Festlegung darüber zu vermeiden, ob der Personalabbau in der geplanten Größenordnung eine Betriebsveränderung im Sinne des § 111 des Betriebsverfassungsgesetzes darstellt und damit einen Sozialplan durchsetzbar macht. Das Interesse der Unternehmensseite an dieser Vorgehensweise liegt auf der Hand (Kosten- und vor allem Zeitersparnisse). Weniger eindeutig sind die Vorteile für die Arbeitnehmerseite; den Betriebsräten konnte es einerseits darum gehen, gewisse Autonomiespielräume zu erhalten, die durch formelle Entscheidungen auch für die Zukunft zugesichert werden und durch das im betrieblichen Interesse liegende rasche Verfahren verbesserte Konditionen auszuhandeln, zum anderen mag auf dem Hintergrund früherer entschädigungsloser Massentlassungen die Furcht vor einem negativen Verfahrensausgang eine Rolle gespielt haben. Zumindest nachträglich spricht vieles dafür, daß in den untersuchten Fällen Sozialpläne erzwingbar gewesen wären. Die Konditionen der Aufhebungsverträge müssen sich daher an den erwarteten Leistungen eines Sozialplanes messen lassen; wenn man davon absieht, daß es auch der Arbeitnehmerseite gewisse relative Vorteile bringt, wenn die zu Entlassenden nicht schematisch nach festzulegenden sozialen Kriterien ausgewählt werden müssen und innerhalb des gesteckten Rahmens der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Betrieb frei gewählt werden kann, müßten – angesichts der Zeit- und Kostenvorteile des Aufhebungsvertrages-Verfahrens für das Unternehmen – die Leistungen sogar deutlich über denen eines Sozialplanes bei Massentlassungen liegen. Manches spricht dafür, daß dies in den skizzierten Aktionen nur unzureichend durchgesetzt werden konnte, was sicherlich nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß die Betriebsräte sich meist unerwartet und unvorbereitet in eine Problemsituation gestellt sahen, für deren Bewältigung es kaum Erfahrungen, geschweige denn ausgearbeitete Konzeptionen gab.

(4) Sicherlich hat der gewählte Weg des Personalabbaus über Aufhebungsverträge mit dazu beigetragen, daß der „Anpassungsprozeß“ so rasch und nach außen hin reibungslos über die Bühne ging. In einigen Fällen zumindest wären die Unternehmen zu Massentlassungen gezwungen gewesen, wenn ihnen die Betriebsräte die Kooperation bei der Durchführung von Aufhebungsverträgen verweigert hätten. Zweifellos wird bei Massentlassungen die kollektive Betroffenheit deutlicher als beim individualisierten Ausscheiden über Aufhebungsverträge; damit ergäben sich bessere Anknüpfungspunkte für Strategien der Mobilisierung und Politisierung der Belegschaften. Eine unabdingbare zusätzliche Voraussetzung dafür ist, daß die Gewerkschaft solche Auseinandersetzungen, so sie sich im Zusammenhang mit Massentlassungen ergeben, wo sie sie nicht vorbereitet hat, doch mindestens unterstützt und in ihr Gesamtkonzept einbezieht. Fehlt diese Voraussetzung, so mani-

festiert sich die Unzufriedenheit der Belegschaften entweder erst gar nicht oder die Mobilisierung, soweit sie auf betrieblicher Ebene dennoch stattfindet, bricht früher oder später zusammen – zumal unter den gegebenen Bedingungen einer schlechten Arbeitsmarktsituation. Daß auch hochentwickelte betriebliche Bewegungen ohne oder mit nur unzureichender Unterstützung durch die Organisation stagnieren oder scheitern, zeigen Beispiele der letzten Zeit.¹⁷

Da ein Interesse der Gewerkschaften an Konflikten und Arbeitskämpfen in den Jahren der Krise offenbar nicht vorlag, konnte ihnen auch nicht daran gelegen sein, daß Personalabbau, gegen den man nicht grundsätzlich vorzugehen können glaubte, per Massenentlassung stattfand.

Damit gewinnt die Situation auch für die Betriebsräte eine bestimmte Struktur: Da nicht abzusehen war, wie eine durch Massenentlassungen induzierte betriebliche Mobilisierung in eine gewerkschaftliche Aktion hätte überführt werden können, reduziert sich die Frage nach der Opportunität von Aufhebungsverträgen oder von Massenentlassungen weitgehend auf die oben untersuchte, nämlich welche Formen den Belegschaften bessere materielle Leistungen bietet. Daß sich Personalabbau durch Aufhebungsverträge auch noch nahtlos in das Konzept der lautlosen Krisenbewältigung durch die Unternehmen einfügt, wird dann nicht mehr problematisiert. Die potentiell mobilisierende Dimension von Massenentlassungen wurde nicht nur durch betriebliche Strategien der Konfliktvermeidung, sondern auch durch die gewerkschaftlichen Grundentscheidungen weitgehend aufgehoben.

Gerade deshalb scheint es wenig sinnvoll, Personalabbau mit Hilfe von Abfindungen als Massenentlassungen zu bezeichnen. Auch wenn sich das – bezogen auf die von den Unternehmen erreichten Effekte – durchaus rechtfertigen läßt, verdeckt man so zum Teil Ursachen und Wirkungen der „Individualisierung“,¹⁸ deren Mechanismen und Konsequenzen es gerade aufzudecken und zu analysieren gilt, wie es Dombois dann auch – mit Schlußfolgerungen, die wir weitgehend teilen – tut. Die Individualisierung der Konfliktbewältigung begann nämlich gerade damit, daß Massenentlassungen – in nun einmal definierten und auch von den Betriebsangehörigen so verstandenen Sinn – vermieden worden sind.

(5) Mit der besonderen Form des Personalabbaus über Aufhebungsverträge hängt auch die mehr oder weniger weitgehende Durchsetzung von betrieblichen Selektionsinteressen zusammen. Abgesehen von gezielten Pressionen, die die Betriebsräte sicherlich nur zum Teil verhindern können und die nach unseren empirischen Untersuchungen nicht überall die Rolle spielten, die Dombois ihnen zumißt, hängt es vor allem mit der kurzfristig nicht veränderbaren objektiven Situation bestimmter Be-

17 Vgl. dazu die Berichte über den Kampf um die Arbeitsplätze bei DEMAG Kalldorf und Erwitter Zementwerk, z.B. bei Jacobi u.a. 1975, S. 18 ff.

18 Der von Dombois verwendete Begriff der Individualisierung bezieht sich in erster Linie auf den Selektionsmechanismus und die subjektive Deutung durch die Betroffenen und darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die „Problembewältigung“ nur auf dem Hintergrund kollektiver Regelungen auf betrieblicher (Betriebsvereinbarungen) und gesamtgesellschaftlicher (Arbeitslosen-, Rentenversicherung etc.) Ebene funktionierte.

legschaftsgruppen zusammen, wenn das Sozialprofil der aus den Unternehmen Ausgeschiedenen weitgehend den betrieblichen Selektionsinteressen entspricht und im übrigen auch weitgehend die Konturen hat, die bei formellen Massenentlassungen zu erwarten gewesen wären. Es ist zwar einerseits wichtig festzustellen, andererseits jedoch kaum der Betriebsratspolitik anzulasten, daß auch von dieser Form des Personalabbaus in erster Linie die bekannten Gruppen mit geringen Arbeitsmarktchancen (Ausländer, Frauen) betroffen werden, die damit objektiv die Funktion von Konjunkturpuffern übernehmen. Immerhin hat diese Form des Personalabbaus auch (wenn auch in geringerer Zahl) zum Abgang von Arbeitskräften mit besseren Arbeitsmarktchancen (jüngeren, ausgebildeten) geführt und damit strukturell Benachteiligten zumindest vorläufig den Arbeitsplatz gesichert.

(6) Betrachtet man die Aufhebungsvertragsaktionen im einzelnen, so ist es der Betriebsratspolitik sicherlich nur partiell gelungen, eine zusätzliche Benachteiligung ohnehin schwacher Arbeitsmarktgruppen zu verhindern. Zustimmungsvorbehalte im Einzelfall und die Art der Bestimmung der Abfindungssummen führten zum Teil dazu, daß das vermeintliche Interesse der verbleibenden Betriebsangehörigen demjenigen der vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen vorangestellt wurde. Andere Beispiele verweisen darauf, daß eine bewußte Betriebsratspolitik solches u.U. vermeiden kann – wobei wir hier die Frage nach der Rolle bestimmter Rahmenbedingungen, wie Organisationsgrad der Belegschaft, Grad ihrer Kampferfahrung, Qualifikationsstruktur und spezifische regionale Arbeitsmarktsituation, leider vernachlässigen müssen.

Insgesamt zeigen sich – trotz unbestreitbarer Unzulänglichkeiten – in der Betriebsratspolitik während der Krise in den Großunternehmen der Automobilindustrie durchaus Ansatzpunkte für eine konsistente Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, wie sie unter den restriktiven Handlungsbedingungen von Betriebsräten entwickelt und durchgeführt werden kann. Ausgehend von einer kritischen Aufarbeitung der Erfahrungen während dieser bisher einmaligen Situation, wird von Betriebsräten weiterhin versucht, Spielräume für eine Verbesserung der Position der Beschäftigten auszumachen und konsequent zu nutzen. Beispiele sind:

• Die einigen Unternehmensleitungen im Gegenzug zur Zustimmung zu Mehrarbeit abgehandelte Zusicherung, daß Kurzarbeit und betriebsbedingte Entlassungen für Zeiträume von einigen Monaten nach der letzten gefahrenen Sonderschicht ausgeschlossen sind.

Der über die Vertretung der Interessen der eigenen Belegschaften hinausweisende Versuch, die Zustimmung zu Mehrarbeit unter dem Hinweis auf die herrschende Arbeitslosigkeit zu verweigern, was allerdings bisher – wegen des absehbaren Ausgangs eines angelaufenen Einigungsstellenverfahrens und zum Teil auch wegen der ambivalenten Haltung der Betriebsangehörigen zu Sonderschichten (Mehrverdienst)¹⁹ – nicht durchsetzbar war.

19 In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, daß während langer Perioden der Vollbeschäftigung Überstunden und Sonderschichten eher die Regel als die Ausnahme

- Die ebenfalls bisher noch nicht eingelöste Forderung nach Einrichtung eines unternehmenseigenen Kurzarbeiterfonds, aus dem gegebenen Falls den Betroffenen die Differenz zwischen Kurzarbeitergeld und Normaleinkommen zu zahlen wäre; diese Forderung ist weiterhin Gegenstand von Verhandlungen zwischen Betriebsräten und Unternehmensleitungen.

Diese Versuche reflektieren die skeptische Einschätzung der meisten Betriebsräte hinsichtlich der Erwartung, daß durch eine weitsichtigere Unternehmenspolitik und eine langfristige und bessere Personalplanung in Zukunft Krisensituationen wie in den Jahren 1974/75 vermieden werden könnten. Diese Art von Betriebsratspolitik setzt darauf, Bedingungen zu schaffen, die eine Beeinträchtigung der Interessen der abhängig Arbeitenden für die Kapitaleseite möglichst teuer machen.

Erfolgsvoraussetzung für eine solche Politik ist die Unterstützung durch die Belegschaften sowie die Bereitschaft anderer Instanzen der Arbeitnehmervertretung, wie Vertrauensleute und Gewerkschaften, ggf. einzuspringen. Rasche und spektakuläre Erfolge sind unter den gegebenen Bedingungen zwar kaum zu erwarten; durch konsequentes Durchhalten solcher Konzeptionen ist jedoch vermutlich mehr zu erreichen als durch eine unvermittelt auf theoretisch als richtig bestimmten Positionen beharrnde Politik, solange diese keine Basis in den Betrieben findet. Eine derartige Basis läßt sich eher durch Aktivitäten gewinnen, die einerseits in ein Konzept konsequenter Vertretung von Arbeitnehmerinteressen eingebettet sind, andererseits an legitime Erwartungen der Arbeitenden anknüpfen und möglichst vielen konkret nützen, als durch das Insistieren auf nicht vermittelbare Erkenntnisse über die objektiven Interessen der Lohnabhängigen. Dabei gilt es natürlich auch, Bewußtsein und Erwartungen weiterzuentwickeln.

Es liegt auf der Hand, daß eine solche Politik letztlich scheitern muß, wenn sie generell auf der Betriebsebene isoliert bleibt oder gar nur in einigen wenigen Großunternehmen eines in mancher Hinsicht privilegierten und atypischen Industriezweigs relevant wird. Hier liegt ein wichtiges Aufgabenfeld für die Gewerkschaften. In der Krisensituation 1974/75 hat sich gezeigt, daß die Betriebsräte bei ihren Organisationen zwar in Einzelfragen Beratung und Unterstützung fanden, daß jedoch offensichtlich Strategien und Konzepte für eine Politik in der Krise, für das Verhalten in Situationen, in denen Personalabbau in erheblicher Größenordnung anstand, fehlten. Die Entwicklung solcher Strategien und Konzeptionen auf gewerkschaftlicher Ebene scheint umso mehr erforderlich, als mit ähnlichen Krisensituationen auch in Zukunft zu rechnen ist und einiges für die These spricht, daß sich in der jüngsten Rezession beobachtbare Tendenzen noch verstärken werden, die als ein

waren und daher der entsprechende Verdienst mehr oder weniger zum Normaleinkommen gehörte. Einkommensverluste durch Kurzarbeit und die jüngsten Lohnabschüsse taten ein übriges, um Mehrarbeit als notwendige oder willkommene Möglichkeit zur Einkommenserhöhung bzw. -stabilisierung erscheinen zu lassen.

Verschieben von Krisenlasten -- z.B. von Großunternehmen auf kleinere und mittlere und deren Arbeitnehmer -- bezeichnen lassen.²⁰

Literatur

- Altmann, Norbert, und Günter Bechtle, 1970: Betriebliche Herrschaftsstruktur und industrielle Gesellschaft, München: Hanser Verlag.
- Altmann, Norbert et al., 1974: Bedingungen und Ziele betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes, Arbeitsbericht aus dem Sonderforschungsbereich 101 „Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung“, München.
- Bergmann, Joachim, et al., 1975: Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt (EVA).
- Lutz, Burkart, et al., 1976: Zur Verbreitung und Institutionalisierung betrieblicher Personalplanung (Arbeitstitel, in Vorbereitung), Frankfurt: Aspekte Verlag.
- Maase, Mira, und Hans Gerhard Mendius, 1975: Beschäftigungsanpassung in der Kraftfahrzeugindustrie - Was erreicht der Betriebsrat für die Arbeitnehmer? Hekt. Arbeitsbericht 5, München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung.
- Maase, Mira, und Hans Gerhard Mendius, 1976: Zur Verbreitung von Personalplanungsausschüssen und der Beteiligung des Betriebsrats, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., Heft 9, Sept. 1976.
- Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, 1976: Die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit im Kontext der sozio-ökonomischen Entwicklung, Zwischenbericht 1976 - Erster Teil: Theoretische Vorarbeiten, Frankfurt: Institut für Sozialforschung (Hrsg.).
- Schmid, Gunter, und Dieter Freiburghaus, 1976: Beschäftigungspolitische Möglichkeiten zur Bekämpfung hoher Arbeitslosigkeit bei Inflation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 16/76 vom 17.4.1976.
- Mendius, Hans Gerhard, und Werner Sengenberger, 1976: Konjunkturschwankungen und betriebliche Politik - Zur Entstehung und Verfestigung von Arbeitsmarktsegmentation, in: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (Hrsg.), Betrieb, Arbeitsmarkt, Qualifikation 1, Frankfurt: Aspekte Verlag.
- Schultz Wild, Rainer, und Werner Sengenberger, 1975: Personalpolitik in der Absatzkrise - Bedingungen und Strategien betrieblicher Problembewältigung, hekt. Arbeitsbericht 4, München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung.
- Schultz Wild, Rainer, und Marhild von Behr, 1976: Zur Verbreitung betrieblicher Personalplanung - Erste Ergebnisse einer Repräsentativverhebung bei Unternehmen in der Bundesrepublik, in: Personal, 27. Jg., Heft 5, August 1976.
- Schultz-Wild, Rainer, und Werner Sengenberger, 1976: Zur Stellung der Personalplanung in der Unternehmensplanung - Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: WSI-Mitteilungen, Jg., Heft 8, August 1976.

²⁰ Entsprechendes gilt auch für internationale Verlagerungsbewegungen zwischen einzelnen Betrieben multinationaler Konzerne sowie für den Verdrängungswettbewerb ganzer nationaler Industrien. Aber auch die internationale Gewerkschaftsbewegung ist derzeit noch weit davon entfernt, diese Probleme adäquat zu erfassen, geschweige denn in den Griff zu bekommen. Das zeigten exemplarisch Ablauf und Resultate der europäischen Automobilkonferenz des internationalen Metallarbeiterbundes: Fast jeden Aufruf eines Diskussionsredners eines der Länder zur internationalen Solidarität folgte der Nachsatz, daß auf die besondere Lage der nationalen Industrie Rücksicht zu nehmen sei und man die inländische Arbeitsplätze vor der ausländischen Konkurrenz schützen müsse.