

### Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte: Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und "gnadenlosem Kostensenkungsdiktat"

Kotthoff, Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kotthoff, H. (1998). Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte: Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und "gnadenlosem Kostensenkungsdiktat". *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(1), 76-99. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344809>

#### 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.

Hermann Kotthoff\*

## **Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat“\*\***

*Die aktuellen Reorganisationen in den Betrieben sowie die Deregulierung arbeits- und sozialpolitischer Standards schaffen durch vielfältige Kostensenkungen, Leistungsverdichtungen und kurzfristige Effektivitätskriterien ein neues Niveau der Ökonomisierung der Arbeitskraft. Für die Betriebsräte ist dies nicht die Zeit großer Vertretungserfolge, sondern großer interessenpolitischer Zugeständnisse. Gemessen an den interessenpolitischen Wachstumsraten der Vergangenheit ist ihre Vertretungswirksamkeit geringer geworden. Damit ist aber bisher keine Erosion ihrer institutionellen Grundlagen verbunden. Das Modell der kooperativen Konfliktverarbeitung durch die Mitbestimmung des repräsentativen „Zentralorgans“ Betriebsrats erfreut sich einer bemerkenswerten Stabilität angesichts der gravierenden Einschränkungen von Handlungsmöglichkeiten auf vielen interessenpolitischen Feldern.*

### **Codetermination in an era of political retreat: works councils between participation and merciless cost cutting**

*Recent enterprise restructuring and the deregulation of employment conditions and welfare standards, through wide-reaching cost reductions, increased efficiency and the application of short-term performance criteria, establish new levels in economising on labour inputs. For works councils this is not the time of great representational successes, but rather a time of great concessions. Compared with past results their effectiveness is now reduced. This is not related to any weakening of their institutional basis. The model of cooperative conflict management by the 'central agent' of co-determination, the works council, has displayed a remarkable stability despite the heavy restrictions on its negotiating powers in many areas of representation.*

---

\* Hermann Kotthoff, PD Dr., geb. 1943, Institutsleiter und Geschäftsführer des Instituts für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. (ISO), Saarbrücken.

Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, betriebliche Sozialordnung, Managementforschung.

\*\* Artikel eingegangen: 8.12.97, revidierte Fassung akzeptiert: 16.1.1998.

In den industriesoziologischen Analysen und Debatten über die Reorganisation in den Betrieben wird den Folgen dieser Veränderungen für die Politik und die Funktion des Betriebsrates seit Jahren eine wachsende Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei war seit Anfang der 90er Jahre eine grundlegend optimistische, wenn nicht gar euphorische Interpretationslinie dominant. Es wurde ein Aufwärtstrend, ein „institutioneller Zugewinn“ (Müller-Jentsch/Seitz 1997) an Partizipationschancen und eine Bereicherung der Mitbestimmung konstatiert. Diese bezog sich einerseits auf die Beteiligungsofferten des Managements an den Betriebsrat, der in großzügiger Manier zum Co-Management der Umstrukturierung eingeladen wurde; und zum anderen auf die Partizipationsofferten des Managements an die Beschäftigten, die zu selbstorganisierter Gruppenarbeit und Mitgestaltung aufgefordert wurden.<sup>1</sup> Die Mehrzahl der soziologischen Stellungnahmen beschäftigte sich mit der angenehmen Frage, wie diese unerwarteten Zugewinne optimal zu kombinieren seien. Es ging u.a. darum, wie weit der Stellvertreter Betriebsrat der Selbstvertretung der Gruppen Raum geben müsse.

Dieses Deutungsmuster ist seit kurzem ins Gegenteil umgeschlagen. Der Fragehorizont hat sich entschieden radikalisiert. Es geht nicht mehr um Ausweitung der Wahlmöglichkeiten, um einen Zugewinn an Mitbestimmung, um Offerten des Managements, sondern um Abbau, Verarmung und Restriktion. Ja, es ist ganz geläufig geworden, über den Untergang des „rheinischen Kapitalismus“ und sein Herzstück, die repräsentative Mitbestimmung, zu diskutieren. Co-Management und Gruppenarbeit haben einen großen Teil ihres Reizes verloren und werden nun zunehmend kritisch betrachtet. Ein Betriebsrat, der energisch und stellvertretend „Schutzpolitik“ und „dozierte Gegenmachtpolitik“ betreibt, kann wieder mit soziologischer Anerkennung rechnen. Dieses neue Deutungsmuster hat aber noch keine klar konturierte Gestalt. Es besteht im wesentlichen aus dem Ausbuchstabieren von Fragen, die bis dahin unaussprechbar waren, und noch nicht aus gesicherten Antworten. Es ist gerade eine große Unsicherheit und Unbestimmtheit, die die Diskussion kennzeichnet. Es wird insistiert, daß die Verhältnisse an einer Wegscheide angelangt sind und auf der Kippe stehen. Die Botschaft lautet: Pfadwechsel nicht mehr ausgeschlossen!

Diese ambivalente Spannung drückt Bahnmüller anschaulich aus in dem programmatischen Aufsatztitel „Kosens perdu“, dem ein Fragezeichen angeheftet ist. Die Annahme sei durchaus realistisch, daß das deutsche Management auch ohne Konsens- und Beteiligungsorientierung seine Reorganisation durchsetzen könne. Doch die Entwarnung wird sogleich nachgeliefert. „Noch sind Unkenrufe verfrüht ... Die Chancen für einen Kompromiß stehen nicht schlecht“ (Bahnmüller 1996: 28) Ganz ähnlich sieht Schumann die Gefahr der „Erosion der politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“ des deutschen Konsensmodells und der Rückkehr zur „polaren Klassenformation“ (Schumann 1997: 226 f). Aber auch er identifiziert am Ende dennoch „gute Chancen für nachhaltige Produktivitätsfortschritte“ innerhalb des bestehenden Modells (S. 227). Ebenso bringt Dörre die Unbestimmtheit des „Alles ist mög-

---

<sup>1</sup> Die optimistische Interpretationslinie wird verlängert durch die Erwartung weiterer Zugewinne in Form eines individuellen Mitbestimmungsrechtes (vgl. Mückenberger 1997).

lich!“ auf den Punkt, wenn er einerseits die Existenz „*neuer* industrieller Beziehungen“ feststellt, andererseits aber bemerkt, daß es sich dabei um die alten Partizipationsmuster handelt, die „in veränderten Kombinationen teils konserviert, teils modifiziert, erweitert oder ersetzt“ werden (Dörre 1996: 155).

Das Gemeinsame dieser Autoren mit der Botschaft: „Es steht schlecht, aber noch ist Polen nicht verloren!“ ist die rationalisierungs- und reorganisations-soziologische Betrachtung des Betriebsrats. Es fällt auf, daß im Gegensatz dazu die Prognosen von Autoren, die den Betriebsrat primär aus einer mitbestimmungs- und institutionensoziologischen Perspektive betrachten, sich durch eine geringere Unbestimmtheit auszeichnen, dafür aber unter sich konträrer sind. Streeck sieht im Schatten der Globalisierung das Ende des „rheinischen Kapitalismus“ und der Mitbestimmung heraufziehen, weil ihr wichtigster Stützpfeiler, nämlich der Nationalstaat, an regulatoriver Bedeutung verliere (Streeck 1995). Ebenfalls von einem institutionensoziologischen Ansatz ausgehend unterstreichen Müller-Jentsch (1995) und Kotthoff (1995) im Unterschied zu Streeck die Stabilität und Kontinuität der grundlegenden Merkmale zumindest der betrieblichen Mitbestimmung.

Das Spektrum der Situationsdeutungen und Prognosen ist, wie daraus zu ersehen ist, recht breit gefächert. Dabei beziehen sich die unterschiedlichen Deutungen auf dieselben wesentlichen Beobachtungen. Es ist unstrittig, daß die Betriebsräte heute vom Management mit Beteiligungs- und Mitwirkungsofferten in allen Fragen der betrieblichen Reorganisation überhäuft werden. Auf der anderen Seite ist ebenso unstrittig, daß ihnen unter der Devise der „Beschäftigungssicherung“ im Zeichen eines schärfer gewordenen internationalen Wettbewerbs, teilweise unter Mißachtung von Tarifverträgen, Zugeständnisse abgefordert werden, die bislang als undenkbar galten, z.B. bei der Reduzierung von Lohnbestandteilen, Mehrarbeitszuschlägen, Abbau von Sozialleistungen, Ausweitung von Schichtarbeit und Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Vieles von dem, was seit langem auf der Streichungsliste der Deregulierungsadepten steht, sich aber dennoch behaupten konnte, kann ausgerechnet in dem Augenblick, wo das Co-Management des Betriebsrats eine Blüte erlebt, offensichtlich mit leichter Hand „geknackt“ werden. Es entsteht das Paradox, daß die Zunahme an Mitwirkungsmöglichkeiten und Bedeutung des Betriebsrats korreliert mit einer Abnahme seiner interessenpolitischen Wirksamkeit als Vertreter und Beschützer der Arbeitnehmer. Dabei geht es nicht mehr nur um die Reorganisation einzelner Elemente der Arbeitsbedingungen, sondern um den Umbau des kompletten Produktionsregimes mit dem Ziel des Absenkens des Niveaus arbeits- und sozialpolitischer Standards.

In dieser paradoxen Situation sind die Betriebsräte hin- und hergerissen. Sie sehen sich in einer ungewissen, verworrenen Lage. In ihrer Rolle als Co-Manager erleben sie, daß ein Rationalisierungs- und Reorganisationsprojekt das andere in immer kürzeren Abständen jagt. Ihr Grundgefühl ist Überforderung, Hinterherhecheln und Verzettelung der Kräfte. In ihrer Rolle als Gewährer von Zugeständnissen und als Mitträger von schmerzhaften Einschnitten ist die Ungewißheit noch größer, da sie oft nicht wissen, ob die Opfer sich lohnen, d.h. ob sie tatsächlich Arbeitsplätze sichern. Statt Wissen bleibt ihnen nur der Glaube. Dies ist der historische Punkt, an dem das

zuvor im Konsensmodell angehäuften Vertrauen zwischen Betriebsräten und Management auf die Bewährungsprobe gestellt ist: sind die abverlangten Zugeständnisse eine notwendige Anpassung und Reform, die erst die Voraussetzung für den Weiterbestand des Konsensmodells schaffen? Oder sind sie der Anfang vom Ende des Konsensmodells, an dessen Beseitigung die Betriebsräte sich – blind und nichtsahnend – aktiv beteiligen?

Was tun die Betriebsräte in dieser Situation? Die meisten springen im Vertrauen darauf, daß sie auf dem Zug einer notwendigen Reform und nicht auf dem Zug der Beseitigung des Konsensmodells landen. Sie tun, was sie in den letzten Jahrzehnten so gut gelernt haben: sie praktizieren kooperative Konfliktverarbeitung. Sie machen mit und tragen mit und wollen dabei sein. Sie bemühen sich um Abkühlen und Entdramatisierung, nicht um Zuspitzung und Verschärfung der Konflikte. Sie unterschreiben diesen Scheck im Vertrauen darauf, daß das Management als Gläubiger kreditwürdig ist, daß eine Hand die andere wäscht, daß die gegenwärtige Zeit der „notwendigen“ Zugeständnisse bald wieder abgelöst wird von einer Zeit der Zugaben. Sie glauben an Kompensation und Reziprozität in der Zukunft. Sie setzen auf künftiges Entgegenkommen und dünken sich in einer Welt, in der Dankbarkeit noch etwas gilt. Dies ist, ohne Frage, ein riskantes Verhalten.

Eine Voraussetzung dafür ist, daß die Betriebsräte zwischen ihrer Wirksamkeit und Durchsetzungsstärke in bestimmten Interessenpolitischen Handlungsfeldern auf der einen Seite und den institutionellen Grundlagen ihrer Rolle und Funktion auf der anderen Seite unterscheiden. Hinsichtlich des Erfolgs ihrer Interessenpolitik tolerieren sie eine von der Marktlage und den Machtverhältnissen abhängige Variabilität. Die institutionellen Grundlagen ihrer Rolle dagegen begreifen sie als einen festen Kern, als etwas im wesentlichen Stabiles. Nur aus diesem Institutionenvertrauen nehmen sie die Selbstsicherheit, in ihrer Politik Zugeständnisse machen zu können. Weil sie an die Kontinuität des Mitbestimmungsmodells glauben, hat das Wort „Zugeständnis“ für sie die Bedeutung von „Vorleistung, die zu gegebener Zeit erwidert wird.“ Dieses trifft allerdings uneingeschränkt nur für die an verantwortlicher Stelle stehenden Personen in der Spitze des Betriebsratsgremiums zu und für die sie tragende Mehrheit. Daneben gibt es in vielen Gremien eine wachsende Minderheit von oppositionellen Stimmen, die dafür plädieren, daß der Betriebsrat wegen der interessenpolitischen Rückschritte von sich aus das Konsensmodell aufkündigt und zu Konfrontation überschwenkt.

Im Gegensatz zu den Betriebsratsspitzen vollziehen viele soziologische Beobachter die Unterscheidung zwischen Interessenpolitik und Institution, zwischen feldbezogenem Handeln und Beziehung der handelnden Subjekte zueinander nicht mit. Sie unterstellen ein relativ bruchloses Umschlagen der interessenpolitischen Bedingungen auf die institutionellen Bedingungen. Sie interpretieren die Unbestimmtheit der Verhältnisse analog zu der oppositionellen Minderheit – und nicht der Mehrheit – in den Betriebsratsgremien.

Ob die Annahme der institutionellen Kontinuität oder die Annahme des institutionellen Bruchs Bestätigung finden wird, kann heute niemand mit Sicherheit voraussagen. Aber wir können mehr oder weniger wahrscheinliche Entwicklungen abtasten,

wenn wir durch Differenzierung der Fragestellung die Unbestimmtheiten in kleine Pakete umpacken, d.h. indem wir die Fragestellung nach der Interessenpolitik und jene nach der Institution tatsächlich methodisch trennen, um dann nach möglichen Wechselwirkungen zwischen ihnen im Konkreten suchen. Diese Doppelfrage soll an vier Handlungsfelder von Reorganisation gestellt werden: Reorganisation auf dem shop floor; Reorganisation des Betriebs; geschäftsstrategisch-unternehmenspolitische Reorganisation; und Deregulierung sozialer und arbeitspolitischer Standards durch concession bargaining. Auf jedem dieser Felder will ich versuchen, mich der spezifischen Handlungslogik des Betriebsrats anzunähern, um dann abzuwägen, welche Auswirkungen sein Handeln auf seine Beziehungen hat.

### **Shop floor-Reorganisation – wachsende Bedeutung des Betriebsrats**

In der Diskussion um die Funktion und Rolle des Betriebsrats hat unter den zahlreichen Rationalisierungs- und Reorganisationsstrategien, die auf dem shop floor ansetzen – u.a. Total Quality Management (TQM), Kontinuierlicher Verbesserungsprozeß (KVP), just-in-time-production –, vor allem die Einführung der Gruppenarbeit starke Beachtung gefunden. Der Grund ist leicht ersichtlich. Er liegt in der Äquivalenz der Worte „Mitbestimmung“ und „Selbstbestimmung“. Die Gruppenarbeit wurde von den meisten Wissenschaftlern als „Selbstbestimmung“, „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ oder „Demokratisierung“ euphorisch begrüßt. Eine solche Deutung wird in der Regel mit einem direkten Institutionenwandel des Betriebsrats gleichgesetzt: wenn die Gruppe ihre Arbeitsweise und -bedingungen selbst bestimmt, wird ihr Stellvertreter, der Betriebsrat, als Interessenvertreter auf dem shop floor tendenziell überflüssig. Aus meiner Sicht wäre ein solcher Rollenwechsel, wenn er funktionieren würde, allerdings kein radikaler Institutionenwandel und schon gar nicht ein Übel. Der Betriebsrat würde dadurch nicht überflüssig, denn er „tanzt“ noch auf anderen Bühnen und könnte sich dann dort richtig ins Zeug legen. Es bliebe auch dann noch für ihn als repräsentatives Vertretungsorgan viel zu tun. Hier aber geht es zunächst um die bescheidenere Frage, *ob* er überhaupt als Konsequenz von Gruppenarbeit auf dem shop floor seine bisherige Rolle verliert.

Welche Erkenntnisse lassen sich nach mehreren Jahren der Praxis mit Gruppenarbeit bezüglich der Politik und Funktion des Betriebsrats gewinnen? Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, daß es bei dieser Betrachtung nicht um die Praxis der Gruppenarbeit an sich (Verbreitung, Funktionsweise, Problemzonen usw.) geht.<sup>2</sup> Hier geht es darum, was der *Betriebsrat* bei der Gruppenarbeit macht bzw. was diese mit ihm macht. Ich bediene mich dabei des Verfahrens der Zuspitzung auf eine „best practice“, d.h. ich konzentriere mich exemplarisch auf Ausprägungen von Gruppenarbeit, die dem Idealbild von Selbstorganisation und Mitbestimmung am Arbeitsplatz am nächsten kommen, und auf Betriebsräte, die die Realisierung dieses Ziels uneinge-

---

<sup>2</sup> Darüber informieren differenziert und teilweise kontrovers u.a. Bahnmüller (1996), Dörre u.a. (1993), Faust u.a. (1993), Funder/Seitz (1997), Heidenreich (1994), Kuhlmann (1996), Moldaschl (1996), Schumann/Gerst (1996), Schumann (1997) und Wolf (1994).

schränkt unterstützen. An dieser Idealkonstellation läßt sich am besten demonstrieren, was auf den Betriebsrat zukommt, wenn günstige Voraussetzungen für die Selbstvertretung der Arbeitnehmer vorliegen.

Diese Konstellation ist empirisch freilich noch eine Ausnahme. Bei den Forschern auf diesem Gebiet ist eine Ernüchterung eingetreten (vgl. Sperling 1997). Das, was in der Mehrzahl der Betriebe praktiziert wird, bezeichnet Bahnmüller (1996) als „Taylorisierung in Eigenregie“ und Moldaschl (1996) sogar als „Etikettenschwindel“ bzw. als „fremdbestimmte Selbstorganisation“. Für eine weite Verbreitung der Gruppenarbeit steht die Automobilindustrie. Schumann (1997) unterscheidet für diese Industrie einen „strukturkonservativen“ Typus, dessen Merkmale einer „Taylorisierung in Eigenregie“ durchaus entsprechen, von einem „strukturinnovativen“ Typus, der neben Rationalisierungs- auch deutliche Humanisierungseffekte hat, der aber nach Schumanns Recherchen nur in einem der deutschen Automobilunternehmen (Daimler-Benz) vorkommt. Noch differenzierter als die Typen von Gruppenarbeit sind die Haltungen und Praktiken der Betriebsräte bei der Gruppenarbeit. Aus den unterschiedlichsten Gründen stehen ihr viele skeptisch oder neutral gegenüber (Moldaschl 1996). Manche befürchten einen Funktionsverlust durch die Selbstvertretung der Arbeitnehmer. Andere haben genau entgegengesetzte Motive: Sie glauben nicht an die Humanisierungspotentiale, sondern befürchten einen „Etikettenschwindel“. Und wieder anderen fehlt ganz einfach die Erfahrung und Tradition des Co-Managements, die auf diesem neuen Feld von Beteiligung gefragt wäre.

Wie steht es nun mit der Handlungslogik des Betriebsrats in den Betrieben mit günstigen Voraussetzungen für die strukturinnovative Gruppenarbeit? Der empirische Hintergrund meiner Rückschlüsse sind drei Fälle, die ähnlich gelagert sind und die ausgewählt wurden, weil sie m.E. die Handlungslogik anschaulich und deutlich sichtbar machen. Ein Fall ist ein großer Automobilzulieferbetrieb (Erstausrüster) aus einer eigenen laufenden Untersuchung über Reorganisationsstrategien in saarländischen Industrie- und Dienstleistungsbetrieben. Dieser Betrieb ist von 25 Untersuchungsbetrieben der Einzige mit einer im Sinne von Schumann „strukturinnovativen“ Gruppenarbeit. In den beiden anderen Fällen handelt es sich um ausführliche Erfahrungsberichte von Betriebsräten aus zwei Mercedes-Benz-Werken über ihre Gruppenarbeitspraxis (Fischer u.a. 1996: 46-80; Funke 1996: 81 ff.).<sup>3</sup>

Für alle drei Fälle gilt folgende Grundstruktur: Die „Macher“ im Betriebsrat, getragen von der Stimmenmehrheit, setzen sich mit starkem Engagement für die Realisierung der Gruppenarbeit ein, weil sie von der Vereinbarkeit von Rationalisierungs- und Humanisierungszielen überzeugt sind. Diese Begeisterung für das Thema führt zu einer intensiven sachlich-fachlichen Auseinandersetzung, u.a. zur systematischen Informationssuche und Konzeptionsarbeit. Am Anfang steht also ein eindeutig profiliertes Konzept von Gruppenarbeit als Humanisierungsstrategie, konkretisiert durch

---

<sup>3</sup> Trotz durchaus vorhandener Unterschiede zwischen diesen beiden Werken in der Funktionsweise der Gruppenarbeit besteht in der hier interessierenden Thematik des Betriebsratshandelns eine große Gemeinsamkeit.

einen Kriterienkatalog. Die wesentlichen Kriterien sind Aufgabenerweiterung und Qualifizierung; Integration indirekter Funktionen und deren Übertragung auf möglichst viele Gruppenmitglieder, d.h. Verhinderung von Spezialistentum; Wahl des Gruppensprechers und Konzipierung seiner Rolle nicht als Ersatz-Vorgesetzter, sondern als kollegialer Moderator; Zeitbudget für regelmäßige Gruppengespräche; und leistungsgerechte und gruppenförderliche Lohnregulierung. Diese „strukturinnovative“ Konzeption wird in einer Rahmenbetriebsvereinbarung festgeklopft, der die Funktion eines „Grundgesetzes“ für den weiteren Prozeß zukommt. Es wird eine Organisationsstruktur für die Implementation aufgebaut – werkszentraler Steuerkreis, lokale Projektgruppen –, in denen der Betriebsrat maßgeblich beteiligt ist. Darüber hinaus wird betriebsratsintern ein Ausschuß für das Thema gebildet.

Dies alles zusammengenommen ist ein günstiger und wohlgeformter Rahmen für die Einführung der Gruppenarbeit, der ganz entscheidend die Handschrift des Betriebsrats trägt und der zunächst in Pilotprojekten erprobt wird. Die Bewährungsprobe kommt erst bei der flächendeckenden Implementierung. Dabei ist der Betriebsrat in einem unerwartet hohem Ausmaß in seiner repräsentativen Rolle als Interessenvertreter und Problemlöser gefordert. Er büßt seine traditionelle Funktion nicht ein, sondern läuft in ihr jetzt erst zur Höchstform auf. Das war ja in der Tendenz auch von vielen für die Einführungsphase der Gruppenarbeit vorausgesagt worden. Das Unerwartete der Entwicklung liegt jedoch darin, daß in allen drei hier zugrundeliegenden Fällen auf eine ca. fünfjährige Praxis flächendeckender Gruppenarbeit zurückgeblickt wird, und daß alle am Prozeß Beteiligten, insbesondere die Betriebsräte selbst, davon überzeugt sind, daß auf lange Sicht diese Funktion sich nicht ändern wird und – um den Preis der Aufgabe des „strukturinnovativen“ Modelles – nicht ändern soll. Die Quintessenz, die die Beteiligten aus der bisherigen Geschichte gewonnen haben, lautet: „Die Einführungsphase ist keine Phase, sondern ein Dauerzustand!“, oder: „Die Gruppenarbeit ist kein Selbstläufer!“<sup>4</sup> Was den Betriebsrat auf Dauer in seiner Vertreterrolle auf den Plan ruft ist der Umstand, daß – „sobald er wegguckt“ – im Betriebsalltag in tausend Details gegen Buchstaben und Geist der vereinbarten Modells „gesündigt“ wird. Im Produktionsalltag lauern viele Versuchungen, die ein Abweichen vom strukturinnovativen Konzept mehr als wahrscheinlich machen.

Ich will nur auf die vier wichtigsten „Versuchungen“ hinweisen. Der im Bewußtsein der Betriebsräte selbst herausragende Problempunkt ist die Erfahrung von Partikularisierung, „Wildwuchs“, „aus dem Ruder laufen“, „Egoismus“ von Teileinheiten usw. Diese Gefahr steigt mit der Bildung von profit- und cost-centern rapide an, ist aber keineswegs darauf beschränkt. Sie läßt sich in dem Motto zusammenfassen: jeder macht Gruppenarbeit wie es ihm paßt. Die Betriebsratsmitglieder, die das Modell mit entworfen haben und sich ihm verpflichtet fühlen, kommen sich vor als würden sie einen Sack Flöhe hüten. Das beginnt schon innerhalb des Betriebsratsgremiums. „Die Einführung der Gruppenarbeit war ein einziges Durcheinander. Um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, wurde vom Betriebsrat ein Dreischritte-

---

<sup>4</sup> Zu dieser Einschätzung gelangt auch Sperling (1997: 28).

Programm erstellt ... In der Diskussion mit den eigenen Betriebsratskollegen wurde uns schnell klar, daß jeder seine eigene Auffassung von Gruppenarbeit hatte. Auch die Vorstellungen vom Einführungsprozeß waren von sehr unterschiedlicher Erfahrung geprägt. Um zu einer gemeinsamen Sprache zu gelangen, machten wir uns Gedanken über ein Schulungskonzept für das gesamte Betriebsratsgremium“ (Funke u.a.: 98). Noch partikularistischer verfahren die Centerleiter, Abteilungsleiter und Meister in ihrem je eigenen Bereich.

Eine zweite Problemquelle ist der ganz normale Zeitdruck im Arbeitsalltag. „Wenn's pressiert“ verzichten die Vorgesetzten geschwind auf die Einhaltung der hinderlichen humanisierungsorientierten Kriterien wie Qualifizierung, Rotation, Zeit für Gruppengespräche etc. Wenn man den Dingen ihren „natürlichen“ Lauf läßt, gerät die Gruppenarbeit ganz von selbst unter dem Druck der Alltagsanforderungen in den Minimalismus des Alltags: Man läßt alles weg, was das Ergebnis des heutigen Tages stört. Eine dritte Problemquelle sind Tempowechsel in der betrieblichen Leistungs- und Rationalisierungspolitik, die mit dem vereinbarten Gruppenarbeitsmodell nicht vereinbar sind, so z.B. drastische Erhöhung der Stückzahl bei gleichem Personalstand bzw. Personalverringerung bei gleicher Stückzahl. Hier verbeißen sich zwei unverträgliche betriebspolitische Maximen ineinander. Eine Lösung ist nur durch Eingreifen von einer höheren Warte aus möglich. Die vierte Problemquelle sind Verhaltensweisen der Arbeitnehmer selber, die das Gruppenarbeitsmodell unterlaufen, z.B. zugespitzte Rivalitäten zwischen Gruppen, die Moldaschl (1996) als „Hyäneneffekt“ bezeichnet, Isolierung von Leistungsschwächeren in der Gruppe, mangelnde Kommunikationsfähigkeit, die eine Selbstorganisation vereitelt, und schließlich generell geringe Motivation für die Gruppenarbeit. Selbst bei unseren drei „best practice“-Fällen stand ein größerer Teil der Arbeitnehmer anfangs keineswegs überzeugt hinter der Gruppenarbeit, sondern mußte – natürlich vom Betriebsrat – dazu missioniert werden, was keineswegs immer gelang. Die Vorstellung, daß die Belegschaften geschlossen nach „Selbstvertretung“ drängen, ist unrealistisch. Die Erfahrungsberichte lassen die Gruppenarbeit als einen mühsamen, langwierigen und von Rückschlägen immer wieder bedrohten Umerziehungsprozeß erscheinen.

Um diesen Gefahrenquellen zu begegnen, hat der Betriebsrat alle Hände voll zu tun. Er ist es, der die Abweichungen als solche feststellt, ihnen einen Namen gibt, sie moniert, und der die Hebel für ihre Beseitigung in Bewegung setzt. Typische Abweichungen sind u.a.: die vereinbarte Gruppengröße wird überschritten; die Rolle des Gruppensprechers entwickelt sich zu der eines heimlichen Vorgesetzten; bei der Integration der indirekten Aufgaben wie Instandhaltung, Qualitätskontrolle und Nachtarbeit schält sich eine Konzentration dieser anspruchsvolleren Tätigkeiten bei wenigen ohnehin schon qualifizierten „Spezis“ heraus; die Vorgesetzten kürzen aus Termindruck die vereinbarten Zeiten für Qualifizierung; dadurch wird der Rotation in der Gruppe der Boden entzogen und der Belastungsabbau, eines der obersten Ziele der Gruppenarbeit, vereitelt. Die erste Tat des Betriebsrats ist die Feststellung, daß mehrere Gruppen dasselbe Problem haben. Er ist es, der gruppenübergreifend ein verallgemeinerbares Problem überhaupt erst definiert.

Den Schlüssel zum Verständnis seiner Rolle findet man am ehesten, wenn man danach fragt, mit welchen Instrumenten und Mechanismen er „etwas bewegt“, Abweichungen rückgängig macht und Lösungen und Kompromisse findet. Ein Instrument wurde schon erwähnt: es ist der Soll-Ist-Vergleich, quasi das benchmarking der Gruppenarbeit anhand der in der Vereinbarung niedergelegten Kriterien, wobei unklare Sachverhalte teilweise durch aufwendige Erkundungsverfahren (Befragungen) geklärt werden. Das Ergebnis seiner Erkundungsarbeit trägt er in die für die Einführung der Gruppenarbeit eigens aufgebaute Organisationsstruktur, insbesondere in den zentralen Steuerkreis, wo die Probleme abgearbeitet werden. In diesem Umfeld entsteht ein arbeits- und zeitaufwendiges neues Sitzungswesen des praktizierten Co-Managements, in dessen Kanälen die laufende Arbeit erledigt wird.

Mindestens genauso wichtig wie das Abarbeiten von Problemen auf der Ebene von Experten ist ein Handlungsmodus für außergewöhnliche Situationen, der konträr dazu steht. Dabei überspringt der Betriebsrat alle formalen Zuständigkeitsgrenzen und Gremienprozesse und wendet sich unmittelbar in einem vertraulich-informellen Kontext an die ranghöchste erreichbare Entscheidungsperson, die in allen drei Fällen der Werksleiter ist. Auf dieser Ebene findet dann ein vom Betriebsrat initiiertes concession bargaining statt, bei dem der Werksleiter jenseits bestehender Regelungen, Verfahren und Methoden einmalige Zugeständnisse macht. Vorausgegangen ist dabei immer eine Problemzuspitzung mit einem Stimmungsumschwung von Teilen der Belegschaft. Der Betriebsrat übermittelt diese (drohende) Vertrauenskrise und pocht auf sofortige Linderung durch außergewöhnliche Maßnahmen. Klassisches Beispiel dafür ist, daß bei zugespitzter Kritik über die Belastungen durch andauernde personelle Unterbesetzung der Betriebsrat mit dem Werksleiter einen Deal macht, bei dem unbeeindruckt von allen Personalbedarfsberechnungsmethoden pauschal eine Anzahl von Neueinstellungen vereinbart wird. Oder wenn es zu Dauerkonflikten zwischen den Zeitstudienexperten und den Beschäftigten kommt, erreicht der Betriebsrat durch einen Deal eine einmalige pauschale Mehrzeit für einen Produkttyp, die weder nach Refa noch nach der Zielkosten-Methode gerechtfertigt ist. Ebenso erreicht er auf diesem Wege Zeitgutschriften für leistungsgeminderte Arbeiter in den Gruppen, in anderen Fällen ein „Projekt“ zur Erprobung weitergehender Qualifizierungen. Oder er holt in bestimmten Situationen einmalige Sondervergütungen heraus. Es gibt kaum ein Problem oder einen heraufziehenden Konflikt, der sich nicht – „wenn sonst nichts hilft“ – auf diese Weise angehen und bewältigen ließe.

Der große Einfluß des Betriebsrats beruht dabei auf der Aktualisierung von zwei institutionellen Vorkehrungen seiner Rolle. Er tritt zum einen in solchen Situationen auf als der legitime Repräsentant und Hüter der durch den Konflikt gefährdeten Sozialintegration des Betriebs. Seine Stärke sitzt jetzt auf der Spitze des moralischen Arguments, in der Klage über gebrochenes Vertrauen, in „schlechter Stimmung“, im Appell an Fairness und Ausgewogenheit. Die zweite institutionelle Vorkehrung ist die korporative Struktur seiner Rolle. Er tritt nicht als Sprecher einer, sondern aller Arbeitsgruppen auf, als Repräsentant der Gesamtbelegschaft des Betriebs, als kongenialer Gegenspieler zum obersten Manager, hier also dem Werksleiter, der sich Sorge

macht um das Wohlergehen des Ganzen. Er agiert oberhalb der Ebene der Arbeitsplätze und wuchert mit dem Pfund des jederzeitigen direkten Zugangs zum Spitzenmanager, mit dem er quasi von Chef zu Chef im kleinsten Kreis ein Problem entschärft. Dabei ist es die Regel, daß einmal getroffene Managemententscheidungen nicht rückgängig gemacht werden. Aber der Geschäftsführer/ Werksleiter drückt ein Auge zu, macht eine Ausnahme und demonstriert im besonderen Fall Großzügigkeit, Rücksichtnahme und Verständnis.

Ein drittes Handlungsinstrument des Betriebsrats in diesem Spiel ist die Klaviatur der Stimmungsmache. Die moralische Entrüstung ist, wie soeben dargelegt wurde, Voraussetzung für den Start des arbeitspolitischen concession bargaining, das von Betriebsratsseite aus initiiert wird. Er muß glaubhaft machen, daß die Frustration „zum Himmel schreit“, daß die Stimmung kippt, daß Demotivierung, innere Kündigung oder gar offener Protest zu befürchten sind. Solche Stimmungslagen vermitteln sich nicht von selbst. Sie müssen artikuliert, gebündelt, verstärkt und am Laufen gehalten, d.h. organisiert werden. In einem der drei Betriebe hat der Betriebsrat alle Gruppensprecher dazu bewegt, mit Rücktritt zu drohen, als einzelne Vorgesetzte heimlich die Geschwindigkeit des Fließbandes erhöhten. Die Aktion war die Begleitmusik für ein erfolgreiches concession bargaining mit dem Werksleiter. In allen drei Betrieben werden bei gegebenem Anlaß die Betriebsversammlungen vom Betriebsrat als Protestveranstaltungen inszeniert, auf denen dem Management der Ernst der Lage deutlich wird. Bei diesem Handlungsinstrument geht es im Kern um den strategischen Umgang mit Symbolen. Diese Art der vom Betriebsrat organisierten und somit auch kontrollierten Symbolisierung von Widerstand verträgt sich nicht nur mit dem Muster der kooperativen Konfliktverarbeitung, sondern ist ein Teilmerkmal von ihm.<sup>5</sup>

Diese drei Handlungsmodi übersteigen den Horizont und die Zugriffsmöglichkeiten der Arbeitsgruppe. Sie kann den Betriebsrat bis auf weiteres darin noch nicht ersetzen. Darum drückt ein Betriebsrat die Quintessenz seiner Erfahrungen mit der Gruppenarbeit in dem paradoxen Satz aus: „Die Gruppen dürfen mit ihrer neu gewonnenen Autonomie und Beteiligung nicht allein gelassen werden“ (Funke u.a. 1996: 87). Das besagt: Die Selbstorganisation ist in den meisten Fällen eine geschützte und betreute Selbstorganisation.<sup>6</sup> Diese Beobachtungen lassen sich so zusammenfassen: Eine strukturinnovative Gruppenarbeit hat nur eine Chance, wenn der Betriebsrat sie zu einem erstrangigen Thema seiner interessenpolitischen Strategien macht. Sie verändert nicht das institutionelle Gerüst des Betriebsrats als stellvertretender repräsentativer Interessenpolitiker der Gesamtbelegschaft, sondern aktualisiert

---

<sup>5</sup> Die konkreten Formen des Protestes sind direkt abhängig von der jeweiligen Art der Symbolisierung von Sozialintegration und Zugehörigkeit im Betrieb. Aus dem Betrieb Opel Eisenach, in dem die neue Form von Sozialintegration u.a. durch das Tragen einer egalitären, d.h. für alle Hierarchiestufen gleichen Kleidung symbolisiert wird, wird berichtet, daß die Arbeiter eines Tages ohne Einheitskleidung erschienen, was vom Werksleiter sogleich richtig als eine stumme und dramatische Form des Protestes gedeutet wurde.

<sup>6</sup> Das ist der maßgebliche Unterschied zur weitgehenden Selbstregulation der Arbeit bei den hochqualifizierten Angestellten (vgl. Kotthoff 1997).

und intensiviert es. Die Bedeutung des Betriebsrats in dieser Rolle wird nicht kleiner, sondern größer.

Dies alles bedeutet nicht, daß die Gruppenarbeit zu keinen Veränderungen im Verhältnis Betriebsrat-Belegschaft führt. Veränderungen deuten sich an im Stil seiner Kommunikation mit den Gruppen. Das zeigt sich u.a. in dem bemerkenswerten Phänomen recht häufiger und fast professionell durchgeführter Belegschaftsbefragungen zu bestimmten heißen Themen, ferner in weniger paternalistischen Umgangsformen und schließlich in einer selteneren Beanspruchung des Betriebsrats als Mittler zwischen dem einzelnen Arbeiter und dem direkten Vorgesetzten.

Dieses Ergebnis deckt sich nicht mit der These vom Rückzug des Betriebsrats auf die Berater- und Moderatorenrolle. Seine Hauptfunktion besteht nach wie vor darin, daß er Betriebspolitik macht, und diese Funktion wird in arbeitsplatznahen Fragen durch Moderation und Beratung ergänzt. Die Idealisierung des Gruppenarbeiters zum Betriebspolitiker scheint sich als eine Illusion herauszustellen. Die Gruppe ist selbst kaum in der Lage, die Bedingungen ihrer Möglichkeiten, d.h. den betriebspolitischen Rahmen ihrer Funktionsweise nachhaltig zu beeinflussen. Die Engführung besteht darin, daß ein primär dem Arbeitsplatz verhafteter Ansatz dem eigentümlichen Stoff der betriebspolitischen Arena nicht gerecht wird.

In einem der drei Betriebe hat das Management das strukturinnovative Modell der Gruppenarbeit abrupt abgeschafft (Fischer u.a. 1996). Dies geschah im Rahmen einer umfassenden Re-Taylorisierung der Produktion durch Rückkehr zum traditionellen Fließband, starke Reduzierung der Taktzeiten, Rücknahme ergonomischer Vorrichtungen usw. Die Ziele Aufgabenerweiterung, Qualifizierung, Rotation und Integration indirekter Tätigkeiten wurden aufgegeben oder stark ausgedünnt. Das, was übrig blieb, verdient nach Meinung des Betriebsrats nicht mehr die Bezeichnung Gruppenarbeit. Es ist nun sehr aufschlußreich, wie der Betriebsrat sich in dieser zugespitzten Situation verhält, in der ihm sein arbeitspolitisches Lieblingsprojekt genauso frank und frei wieder weggenommen wird wie es ihm zuvor gewährt wurde. Der Betriebsrat agiert auf zwei Ebenen. Auf der einen tut er, was wir von ihm schon kennen: er „macht Stimmung“. Auf der anderen Ebene signalisiert er dem Management stillschweigende Akzeptanz des radikalen arbeitspolitischen Kurswechsels. Zur Stimmungsmache veranstaltet er eine Protest-Betriebsversammlung, wo er gegen die Abschaffung des alten Gruppenarbeitsmodells wettet und das Management vorführt. Anschließend betreibt er mit dem Werksleiter ein concession bargaining, das aber nicht erfolgreich ist. Er erreicht, daß eine Projektgruppe eingerichtet wird, die prüfen soll, wieviel Aufgabenerweiterung in dem neuen Modell von Gruppenarbeit noch möglich ist. Die Projektgruppe gelangte nur zu unverbindlichen Absichtserklärungen. Der Betriebsrat stellt selbst das Scheitern seiner Bemühungen fest. Das wirft ihn jedoch keineswegs aus seiner eingeschlagenen Bahn der Kooperation mit dem Management. Sein letzter Schritt in diesem Kapitel ist Ritualismus. Er verteilt ein schmisches Flugblatt, in dem es schlitzohrig heißt: Wir haben es gesagt! „So liegt jetzt die Verantwortung für Pleiten, Pech und Pannen bei der Geschäftsleitung“ (Fischer u.a. 1996: 80).

Was ist der Grund dafür, daß sich der Betriebsrat trotz anfänglicher Empörung am Ende doch relativ locker und gelassen mit der Abschaffung der Gruppenarbeit abfindet? Der Grund ist, daß er den Wettbewerbsargumenten der Geschäftsleitung Glauben schenkt. Der Betriebsrat erweckt nicht den Eindruck eines verwundeten Verlierers nach einem erbitterten Machtkampf. Die Argumente der Geschäftsleitung waren benchmarking-Vergleiche mit den wichtigsten Konkurrenten, die bereits eine re-taylorisierte Produktion praktizieren. Er erlebt sich selbst letztlich nicht in einem Machtkampf mit der Geschäftsleitung. Er erlebt sich gemeinsam mit ihr in einem internationalen Konkurrenzkampf. Er ist bereit, die ökonomischen Spielregeln anzuerkennen. Und er interpretiert seine Beziehungsgeschichte mit dem Management so, daß er über die wirtschaftliche Lage noch nicht getäuscht wurde. Was die Geschäftsführung sagt, macht Sinn für ihn. Er protestiert „offiziell“, um das Gesicht zu wahren gegenüber seinen Wählern, aber gleichzeitig hat er sich schon mit den „Notwendigkeiten“ abgefunden.

Neben der Gruppenarbeit soll ein zweiter Reorganisationsbereich auf dem shop floor hier kurz Erwähnung finden: die Leistungs politik. An dieser Front haben in den letzten Jahren bemerkenswerte Innovationen stattgefunden. Leistungssteigerungen werden nicht mehr durch die beiden klassischen Instrumente der Antreiberei – durch die Vorgesetzten und der Ermittlung der Vorgabezeiten durch die Zeitstudienexperten – zu erreichen versucht, sondern durch die Festlegung von verbindlichen Effizienzzielen für Teileinheiten wie Standorte und profit-center. Die Leistungs politik wird teleologisch vom Ergebnis her gedacht. Das Leistungspferd wird vom Schwanz aufgezäumt. Man summiert nicht mehr intern Elemente von Arbeitsmühe und Arbeitszeit, sondern die Leistungsanforderung wird in der Form eines extern vom Markt auferlegten Datums (am Stückpreis der Konkurrenten ausgerichtete Zielkosten) vermittelt. Adressat der Leistungs norm ist nicht primär die Person, sondern die Teileinheit. Für diese wird festgelegt, daß die gleiche Stückzahl mit ausgedünnter Personaldecke zu erreichen ist, daß Produktivitätssteigerungen um X-Prozent vorgegeben werden, daß pauschale Vorgabezeiten für die gesamte Einheit gekürzt werden, und daß ein Produkt exakt festgesetzte Endkosten nicht überschreiten darf. Der zentrale Leistungsindikator ist die Personalstärke im benchmarking-Vergleich mit den Konkurrenten. Diese Systemdaten werden auf die Personen lediglich heruntergebrochen. Die Leistungs politik wird ent-individualisiert, sie wird „ganzheitlich“. Das Motto lautet: Das ist die Zielvorgabe für die Einheit, wie ihr damit fertig werdet, ist eure Sache. Um das Ziel zu erreichen, müssen sich die Einheiten nach der Decke strecken, sich selbst dauernd optimieren bzw. sich selbst „ausbeuten“. Das reale Leistungsgeschehen, die Frage nach Zumutbarkeit und Belastung, wird in eine black-box gezaubert und geht somit als Diskussions- und Konfliktthema verloren.

Die Betriebsräte machen diesen epochalen Wandel der Leistungs politik nicht zum Gegenstand ihrer Interessen politik. Sie akzeptieren ihn stillschweigend, indem sie nicht in die black-box hineinschauen. Der Grund ist auch hier der Hinweis auf die Marktkonkurrenz und die wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Das Motto lautet: Die Arbeitswelt ist – leider – härter geworden, aber ändern können wir es nicht. Letztlich

ist dies die Geschichte des Verfalls der klassischen administrativ-quantitativen Leistungsbemessungsmethoden wie Refa, MTM usw., mit denen die Schutzpolitik des Betriebsrats aufs Engste verbunden war (Bergmann u.a. 1997). Der Betriebsrat ist nach der Logik der neuen Leistungspolitik aus dem Spiel entlassen. Er kann wiederum nur in hoch-repräsentativen Deals mit dem Top-Management die Effektivitätsvorgaben für die Teileinheiten etwas abmildern, frei nach der bewährten Devise: Wenn die Leute maulen, stellen wir großzügig einen Arbeiter mehr ein. An der neuen Systematik ändert sich dadurch nichts.

### **Betriebliche Reorganisation – „Zentralorgan“ Betriebsrat**

Eine Hauptstrategie der Reorganisation auf der Ebene des Betriebes war in den vergangenen Jahren die Dezentralisierung von Teileinheiten zu profit-centern und cost-centern. Die damit angestrebten Ziele sind die Erhöhung der Transparenz des Controllings, die Steigerung der Kostenverantwortung kleiner operativer Einheiten und die nachhaltige Selbstoptimierung durch Entfaltung von Konkurrenz zwischen den verselbständigten Einheiten. Zugleich wurden zentrale Stabs- und Servicefunktionen aufgelöst und in die dezentralisierten Produktionseinheiten integriert (Faust u.a. 1994). Dezentralisierung bedeutet eine deutliche Aufwertung der direkten „wertschöpfenden“ Funktionen und eine tendenzielle Abwertung der indirekten, die nun zu „Dienstleistern“ der operativen Funktionen gemacht werden. Die Konsequenz, in der dieser Weg von den Firmen beschritten wurde, ist sehr unterschiedlich. Sie reicht von der Rolle eines für Stückzahl und Qualität verantwortlichen production managers im Rahmen einer nach wie vor zentralistischen Struktur bis zur unternehmensrechtlichen Verselbständigung der Einheiten im Rahmen einer Holding-Struktur (Kotthoff 1997). Diese Formalstruktur sagt aber noch wenig aus über die faktische Entscheidungsstruktur. In nicht wenigen Fällen läuft die Dezentralisierung in der Konsequenz auf eine erhöhte Zentralisierung hinaus. Dies gelingt durch eine schärfere Trennung zwischen operativen und strategisch-planenden Funktionen. Die Strategie wird, nicht zuletzt dank informationstechnischer Kontrollinstrumente, zentralisiert und unerbittlicher als zuvor einheitlich exekutiert.

Diese Mehrdeutigkeit und Gegenläufigkeit ist auch das größte Problem für den Betriebsrat bei der Dezentralisierung. Von Hause aus ist er der geborene Zentralist. Er ist der Repräsentant der Gesamtbelegschaft, der Fachmann für das Ganze, der zusammenhält, was zusammengewachsen ist. Wenn das Ganze aber auch in kleineren Portionen zu haben ist, dann kann das durchaus attraktiv für ihn sein. Der entscheidende Gesichtspunkt dabei ist der Grad der tatsächlichen Autonomie der dezentralisierten Einheit und die Erreichbarkeit des letztentscheidenden Managers sowie die Dichte der Kontakte zu ihm. In einem „kleinen Ganzen“ sind die Chancen dafür oftmals größer, so daß manche Betriebsräte in der Dezentralisierung einen Weg zur Vergrößerung ihres Einflusses sehen. Wenn aber Dezentralisierung mehrdeutig ist, wenn die wirklich wichtigen strategischen Entscheidungen, die die größten Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Arbeitspolitik haben, nicht vom Management des profit-centers getroffen werden, sondern von einem zentralen Management, das nun aber weit

entrückt und schwer erreichbar ist, dann ist der Betriebsrat ein hilfloser Trockenschwimmer geworden. Er hat die, die was zu sagen haben, als Ansprechpartner verloren. In Großbetrieben spiegelt sich diese Konstellation wider in der Zunahme der Konkurrenz zwischen den lokalen Betriebsratsgremien der dezentralisierten Einheiten und in dem schwieriger gewordenen Verhältnis zwischen diesen und dem Gesamtbetriebsrat.

In dem Maße wie der Gesamtbetriebsrat dem Strukturtyp „Ordnungsmacht“ (Kotthoff 1994) entspricht, leichten Zugang zum Spitzenmanagement des Konzerns hat und eine intensive Kommunikation mit ihm pflegt, wächst er in die Rolle des Garanten der Einheit und des Zusammenhaltes des Unternehmens hinein, und dies vor allem auf seinem ureigenen Gebiet der Arbeits- und Personalpolitik. Teilbereiche dieser Funktionen sind dezentralisiert und bei den profit-centern angesiedelt worden. Diese gehen nach eigenem Gusto vor und kümmern sich wenig um einheitliche zentrale Regelungen, sondern interpretieren und biegen diese in ihrem Sinn. Die Gültigkeit interessenpolitischer Normierungen wird aufgeweicht. Dieser Tendenz der Auflösung von Verbindlichkeit und Einheitlichkeit stemmt sich in der Regel niemand so entschieden entgegen wie der Gesamtbetriebsrat. Er verfolgt dabei also zwei unterschiedliche strategische Richtungen. Er sorgt für einen Rest von Einheitlichkeit der Arbeits- und Lebensbedingungen im Unternehmen und verteidigt zugleich die interessenpolitische Qualität zentraler Regelungen gegen ihre Verwässerung. Er wird zum wichtigsten Koalitionspartner derjenigen Teile im Management, die für die zentrale Perspektive und die Koordination zuständig sind, und zum Machtfaktor im Kampf zwischen unterschiedlichen Fraktionen im Management.<sup>7</sup> Ein Grund dafür ist die rechtliche Absicherung der Institution Mitbestimmung. Der Gesamtbetriebsrat ist durch das Betriebsverfassungsgesetz und das Personalressort (Arbeitsdirektor) als einziger Vorstandsbereich durch das Mitbestimmungsgesetz gegen Dezentralisierung und Auflösung geschützt. So kann es nicht verwundern, wenn häufig Gesamtbetriebsrat und Arbeitsdirektor sich wechselseitig als die „letzten Zentralisten“ den Rücken stärken und „Ordnungspolitik“ betreiben, indem sie zu verhindern suchen, daß das Pendel der Dezentralisierung zu extrem ausschlägt. Im vorigen Abschnitt über die Rolle des Betriebsrats bei der Einführung der Gruppenarbeit wurde dieses Bemühen um Einheitlichkeit und Verbindlichkeit der Standards und um Koordination des Handelns bereits deutlich. Dieser Verhaltenstypus trifft freilich auf alle anderen arbeitspolitischen Reorganisationen und Neuerungen ebenso zu.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Einen Einblick in die management-internen Konflikte auf arbeitspolitischem Gebiet vermittelt Springer (1998).

<sup>8</sup> Ein besonders starkes Beispiel für die hohe Bedeutung des Prinzips Einheit für den Betriebsrat ist der Fall ABB. (Huber/Kotthoff 1994) Dieser Konzern wurde im Rahmen einer Holdingstruktur durch die Bildung von vielen kleinen GmbHs sehr weitgehend dezentralisiert. Am Standort Mannheim entstanden allein 16 verschiedene GmbH. Der Betriebsrat hat viel Kraft darin investiert, daß durch Verhandlungen mit dem Spitzenmanagement diese Zersplitterung des Standortes in interessenpolitischer Hinsicht quasi ignoriert wurde. Die 16 Betriebe werden betriebsratsmäßig weiterhin wie ein Betrieb behandelt. Man schuf die im Betriebsverfassungsgesetz nicht vorgesehene Institution eines „Standortbetriebsrats“.

Das große strukturelle Problem der Dezentralisierung ist die Gewährleistung des notwendigen Maßes an Koordination und Kohäsion der auseinanderdriftenden Teile. Der Betriebsrat als Spezialist für Korporatismus und Repräsentativität stößt hier auf eine besonders große Nachfrage. Seine betriebspolitische Bedeutung nimmt zu. Dies gilt aber nur für den jeweils zentralen Betriebsrat. Die lokalen Betriebsrätegremien – Werks-/ Standort-/Centerbetriebsrat – identifizieren sich schnell mit ihrer lokalen Einheit und lassen sich vom Konkurrenzkampf zwischen den Einheiten infizieren.

### **Geschäftsstrategische und unternehmenspolitische Reorganisation – „Betriebswirt“ Betriebsrat**

Die geschäftsstrategischen und unternehmenspolitischen Umstrukturierungen haben unmittelbare und in der Regel weitreichende beschäftigungspolitische Auswirkungen. Sie sind daher unter dem Stichwort „Beschäftigungssicherung“ die für die Betriebsräte wichtigsten Reorganisationsmaßnahmen. Man kann die Vielzahl der Strategien grob auf fünf Arten reduzieren: Produktstrategien, Produktionsteilestrategien, Standortstrategien, Controllingstrategien und Kapitalbeschaffungsstrategien. Bei den *Produktstrategien* geht es darum, auf welchen Geschäftsfeldern das Unternehmen aktiv sein will, was es produzieren will, ob es z.B. diversifizieren oder sich auf wenige Kernkompetenzen beschränken will. Danach werden Unternehmensteile/ Geschäftsfelder verkauft, andere Unternehmen gekauft, mit anderen Unternehmen Fusionen, Allianzen und Kooperationen eingegangen. Hier wird „Monopoly“ gespielt. Das Spielfeld ist ein – erst in den letzten beiden Jahrzehnten entstandener – Markt für komplette Unternehmen (Windolf 1994). Bei den *Produktionsteilestrategien* geht es darum, welche Teile in der Wertschöpfungskette eines Produktes selbst gefertigt oder eingekauft werden (make or buy). Out-sourcing, Auslagerung und Fremdvergabe sind hier die Stichworte. Bei den *Standortstrategien* geht es um die relativen Vorteile bei der Allokation des „make“. Es werden einheimische Standorte in die Konkurrenz untereinander getrieben und diese in Konkurrenz mit globalen Standorten. Bei der vierten Strategieart, den neuen Formen des *Controllings*, geht es um neue Instrumente einer transparenteren und strengeren Erfolgskontrolle der – dezentralisierten – Unternehmenseinheiten/profit-center, die hauptsächlich durch informationstechnologische Entwicklungen möglich wurden. Die größere Erfolgstransparenz erleichtert sowohl den Leistungsvergleich von Einheiten untereinander als auch vor allem den Leistungsvergleich mit den Konkurrenten. Das benchmarking wird zu einem bedeutenden geschäftsstrategischen Führungsinstrument. Die fünfte Strategie sind veränderte *Kapitalbeschaffungswege* der Unternehmen. Der Aktienmarkt ist internationaler geworden. Die deutschen Unternehmen bedienen sich mehr als zuvor über diesen Markt und unterliegen seinen – stark durch amerikanische Leitbilder geprägten – Gesetzen: der Forderung nach einer hohen und einer kurzfristig realisierten Rendite. Die Aktionäre und die Institutionen des Aktienmarktes (Transparenznormen, Rolle der Analysten, Quartalsbilanz, Hauptversammlung) gewinnen größeren Einfluß auf die Vorstände deutscher Unternehmen. Das führt zu einer stärkeren Hinwendung zum shareholder-value-Modell.

Auf allen fünf geschäftsstrategischen Feldern ist seit Anfang der 90er Jahre eine größere Dynamik festzustellen, die von der Internationalisierung der Märkte und der damit verbundenen Steigerung des Wettbewerbs ausgeht. Vorher geltende Selbstverständlichkeiten werden auf den Prüfstein gestellt. Ein typisches Motto heißt z.B.: „Under-performer“ werden nicht mehr mitgeschleppt. Während früher in einem Konzern bei guter Gesamtentwicklung eine schwache Teileinheit mitschwimmen konnte, solange sie Besserung versprach, so wird heute rigoros ein Schlußstrich gezogen. In diesem für die Beschäftigten fraglos folgenschwersten Bereich von Reorganisation hat der Betriebsrat keinerlei Mitbestimmungsrecht, wengleich ein Informationsrecht über den Wirtschaftsausschuß und über seine Mandate im Aufsichtsrat.

Trotzdem mischen sich viele Betriebsräte gerade auf diesem Gebiet engagiert ein. Und besonders hier wird ihnen vom Spitzenmanagement die Rolle des Co-Managers angetragen, weil die Entscheidungen auf diesem Feld die weitreichendsten negativen Auswirkungen für die Beschäftigten haben und dem Management daran gelegen ist, diese Entscheidungen möglichst lautlos und konfliktfrei umzusetzen, was nur dann gelingen kann, wenn der Betriebsrat sie mitträgt und wenn durch seine Vermittlung den betroffenen Arbeitnehmern sozialverträgliche Kompromisse angeboten werden. Die spannende Frage ist, warum die Betriebsräte solche geschäftsstrategischen Programme, die in der Regel Arbeitsplätze kosten und das Niveau der sozialen Besitzstände reduzieren, mittragen und legitimieren. Die typische Haltung der Betriebsräte läßt sich gut am Fall Siemens verdeutlichen. Der Vorstand verkündet, daß entgegen bisheriger Praxis keine Bereiche/Geschäftsfelder mehr „subventioniert“ werden, die nicht zum Kerngeschäft gehören und die nicht die Nummer eins oder zwei auf dem Weltmarkt sind. Die Betriebsratsvorsitzende der Hauptverwaltung, die auch Mitglied des Aufsichtsrates ist, erklärt in einem Interview mit einer Zeitschrift, daß der Betriebsrat den Verkauf, die Ausgliederung von Unternehmensteilen und den Kauf von Unternehmen mitträgt, „sofern sie Sinn machen und die Umstrukturierungen einigermaßen sozialverträglich ablaufen“ (Mitbestimmung 1997). Der Betriebsrat ist in den Entscheidungsprozeß involviert. Ebenso steht er „voll hinter“ dem „Top-Programm“, einem umfassenden Kostensenkungs- und Lean-Management-Programm, das zu Personalreduzierung und Ausgliederung von Betriebsteilen führte. Selbst als Betriebsteile, die sich im Rahmen des Programms gesund rationalisiert hatten, dennoch ausgegliedert wurden, und selbst als bei einer Ausgründung Zusagen des Managements, kein Tarifdumping zu betreiben, gebrochen wurden, stellte der Betriebsrat seine Unterstützung nicht in Frage. Er ist sich seiner Handlungsgrenzen in diesem Feld durchaus bewußt: „Letztlich ist das eine unternehmerische Entscheidung. Verhindern kann man die nicht“ (S. 42). Aber „auf der anderen Seite kann die Alternative nicht sein, unbeteiligt den sich verändernden Verhältnissen zuzuschauen.“ In der Spannung zwischen diesen beiden Aussagen der Vorsitzenden liegt das Handlungsdilemma als auch die typische Bewältigungsstrategie nicht nur des Siemens-Betriebsrats, sondern der Betriebsräte generell.

Für ihre Haltung sind drei Gesichtspunkte maßgeblich. Erstens ihr Ökonomismus. Sie halten die Entscheidung für ökonomisch notwendig, sinnvoll und alternativ-

los, weil der Weltmarkt, die Konkurrenz usw. sie diktiert. Sie sehen – manchmal mitleidend – den eigenen Vorstand unter dem Druck dieser Kräfte. Der Betriebsrat schenkt den ökonomischen Begründungen des Vorstands Glauben. Die Siemens-Betriebsratsvorsitzende untermauert diesen Glauben mit sichtbaren Zeichen: Auf der Hauptversammlung wurde der Vorstand von den Aktionären attackiert, er solle das Image des „Sozialunternehmens“ abstreifen und unrentable Teile nicht länger subventionieren. Im gleichen Sinne hat sich die Wirtschaftspresse wiederholt in die inneren Angelegenheiten der Firma eingemischt. Am härtesten aber ist, daß auch die Aktien-Analysten den Vorstand unter Druck setzen, die Firma stärker nach dem shareholder-value zu führen. Angesichts dieses offenkundigen externen Drucks auf den Vorstand hat der Betriebsrat Verständnis für die Konsequenzen, die dieser daraus zieht.

Der zweite Gesichtspunkt ist die sozialverträgliche Abpolsterung der Negativmaßnahmen. In der Regel können „starke“ Betriebsräte erreichen, daß die Maßnahmen nicht „überzogen“ durchgeführt wurden, sondern daß es für die Betroffenen finanzielle Kompensationen, zeitliche Streckungen, Abmilderungen und leichte Korrekturen gibt. So konnte der Siemens-Betriebsrat z.B. in einem Fall erreichen, daß beim Verkauf eines ausgegliederten Unternehmensteils darauf geachtet wurde, daß kein Käufer ausgewählt wurde, der den Betrieb nur „zum Ausschlachten“ erwirbt. Ein sehr wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist, daß die Betriebsräte bei den geschäftsstrategischen wie bei den betriebspolitischen Entscheidungen und Planungen die Langfristperspektive ins Feld führen. Bei der Ausgliederung von Gemeinkostenbereichen und Infrastrukturdiensten z.B. geben sie zu bedenken, daß „keine Vernunft“ dahinter steckt, daß man nur einem „modischen Trend“ folge, da für die Bewertung der wirtschaftlichen Effektivität ein „längerer Atem“ notwendig sei. In einigen Fällen werden daraufhin die Planungen modifiziert. Ebenso engagiert vertreten die Betriebsräte die im vorigen Abschnitt erläuterte Einheitsperspektive auch hier bei den geschäftsstrategischen Entscheidungen. Der Siemens-Betriebsrat argumentiert vehement gegen die unternehmensrechtliche Aufsplitterung des Konzerns in eine Holdingstruktur. Er glaubt, daß es nicht zuletzt seinem Einfluß zu verdanken ist, daß entsprechende Pläne fallen gelassen wurden. Durch die Politik des Abmilderns, Kompensierens und Streckens wird freilich die eigentliche Entscheidung nicht verhindert, sondern erst ermöglicht. „Was wir erreichen können, ist, die eine oder andere Maßnahme in Frage zu stellen, Alternativen zu entwickeln und das Ganze auf einer sozialverträglichen Zeitschiene zu positionieren. Aber niemand von uns macht sich was vor: die härtere Gangart wird andauern“ (Mitbestimmung1997: 42).

Der dritte Gesichtspunkt der Haltung der Betriebsräte ist die Beteiligung um der Beteiligung willen. Sie wollen nicht „unbeteiligt den Verhältnissen zuschauen“. Schlimmer als Mißerfolg ist für sie, nicht dabei gewesen zu sein, nicht „mitgewirkt“ zu haben, denn das würde an die Substanz ihrer Funktion gehen.<sup>9</sup> Sie kooperieren mit

---

<sup>9</sup> Auch Bundesmann-Jansen/Frerichs (1995) berichten, daß viele Betriebsräte im Mit-Management die einzige Chance sehen, einem betriebspolitischen Bedeutungsverlust zu entgehen (S. 100).

dem Management, auch wenn sie im Augenblick keine sozialverträgliche Abmilderung erreichen, und auch dann, wenn sie selbst einen Tarifbruch nicht verhindern können. Diese relative Gleichgültigkeit gegenüber Mißerfolgen und Enttäuschungen muß so lange ein Rätsel bleiben wie man das interessenpolitische Handeln des Betriebsrats nicht in seinen institutionellen Kontext einordnet. Die Kultur der Mitbestimmung ist der Aufbau einer langfristigen Kooperationsbeziehung, und das Vertrauen darauf, durch eine solche Beziehung auch interessenpolitisch am besten wegzukommen. Die Beziehung gewinnt einen Wert an sich. Das Beteiligtsein um der Beteiligung willen, die relative Gleichgültigkeit gegenüber aktuellen Mißerfolgen wird verständlich, wenn man unterstellt, daß auf einem langen Weg auch mit einer Durststrecke zu rechnen ist. Wer auf dieses Muster vertraut, und die Betriebsräte tun dies, für den wäre die Aufkündigung der Kooperationsbeziehung, „nur weil gerade keine Rosinen zu verteilen sind“, die kontraproduktivste Reaktion. Dieses Institutionenvertrauen wäre nur dann irrational, wenn es deutliche Anzeichen für die Erosion der Institution gäbe, z.B. Anzeichen dafür, daß die Mitbestimmung durch die Globalisierung bestandsgefährdet ist. Solche Anzeichen sehen die Betriebsräte aber nicht. Sie sehen im Gegenteil Anzeichen dafür, daß ihre Beteiligung in einem Ausmaß akzeptiert wird wie nie zuvor.

### **Deregulierung und Flexibilisierung arbeits- und sozialpolitischer Standards – „Beweglicher“ Betriebsrat**

In vielen Betrieben findet gegenwärtig ein substantieller Abbau von arbeits-, sozial- und tarifpolitischen Standards und „Besitzständen“ statt, für den sich so euphemistische Begriffe wie „Beschäftigungssicherungsvertrag“ und „concession bargaining“ eingebürgert haben. Was durch offene Kampfansage auf Verbandsebene den Arbeitgebern nicht gelungen ist, nämlich die seit Jahren angekündigten Deregulierungen zu realisieren, gelingt neuerdings auf betrieblicher Ebene sozusagen durch einen Freundschaftsvertrag: es werden Betriebsvereinbarungen abgeschlossen, in denen das Unternehmen für eine vereinbarte Zeitdauer auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet, wenn der Betriebsrat dem Abbau von wesentlichen Besitzständen zustimmt. Typische Beispiele dafür sind: die Streichung/Kürzung bei Pausen und Erholzeiten; Einführung/Zunahme von Schicht-, Nachtschicht- und Wochenendarbeit; Überschreitung von Höchstarbeitszeiten pro Tag und Woche; weitgehende Flexibilisierung der Arbeitszeit durch Zeitkonten mit langen Ausgleichszeiten und damit Anpassung der Arbeitszeit an die Auftragslage; dadurch Obsoletwerden des Tatbestandes „Überstunde“, somit auch von Überstundenbezahlung und Überstundengenehmigung durch den Betriebsrat; damit Preisgabe eines klassischen Machtinstruments des Betriebsrats; Anrechnung übertariflicher Lohnbestandteile; pauschale Kürzung von Vorgabezeiten; Zustimmung des Betriebsrats zu bestimmten Kostensenkungsprogrammen und zu leistungspolitischen Deregulierungen; Senkung des Krankenstandes um eine vereinbarte Prozentzahl.

Das Erklärungsbedürftige bei diesem Phänomen liegt nicht darin, daß das Management versucht, solche chirurgischen Schnitte zu vollziehen, sondern darin, daß

die Betriebsräte ihnen auch noch vertraglich zustimmen. Dieser bis dahin nicht für möglich gehaltene Deregulierungserfolg wird von den soziologischen Beobachtern in der Regel machtsociologisch erklärt: die Betriebsräte stehen mit dem Rücken an der Wand, das Management knebelt sie und zwingt sie zur Unterschrift. Dieser Interpretation widerspricht aber der Augenschein, den Bergmann u.a. (1997) so wiedergeben: „Es ist erstaunlich, mit welcher Gelassenheit und Distanz selbst Betriebsräte die schleichende Aushöhlung ... (des Tarifvertrages, H.K.) rechtfertigen“ (S. 73). Diese m.E. richtige Beobachtung ist so wichtig, daß sie zum Ausgangspunkt für Erklärungen werden müßte. Angesichts des Bruchs mit alten Regulierungslogiken machen die Betriebsräte business as usual. Dörre (1997) führt die Konzessionsbereitschaft der Betriebsräte auf ihren angeblich mangelnden Informationsstand über die wahre wirtschaftliche Lage zurück. Das Globalisierungsargument Kostenkonkurrenz sei häufig vom Management nur vorgetäuscht, weil die Arbeitskosten nicht das eigentliche Motiv für Auslandsinvestitionen seien. Nach dieser Sicht lassen sich die Betriebsräte vom Management „bluffen“. Sie sind zu gutgläubig.

Ob gutgläubig oder nur gläubig – in der Tat rührt die Gelassenheit und Distanz der Betriebsräte daher, daß sie ihr „eigenes“ Management ganz anders einschätzen als Industriosociologen das Management im Allgemeinen einschätzen. Das wird mit der Interpretationsfigur „Bluffen“ von Dörre anschaulich gemacht. Die Betriebsräte schenken den Argumenten und Informationen „ihres“ Vorstandes über den Wettbewerbsdruck Glauben, auch wenn nicht alles im einzelnen belegt ist. Sie sehen sich nicht getäuscht. Sie glauben nicht erst an den Ernst der Situation, wenn die Zahlen „tief-rot“ sind, wenn Konkurs und Betriebsschließung vor der Türe stehen.<sup>10</sup> Weil sie es dahin erst gar nicht kommen lassen wollen, glauben sie schon viel früher: in einem Stadium, in dem die wirtschaftlichen Verhältnisse noch zum Guten gewendet werden können. Sie sind überzeugt davon, daß die Schwere der vorhandenen oder drohenden Krise einschneidende und außergewöhnliche Einschnitte und Anpassungsmaßnahmen notwendig macht. Angesichts dieser Lagebeurteilung unterstellen sie tatsächlich einen „Reformstau“, stellen das überkommene Besitzstandsniveau in Frage und sind nach dem zustimmenden Urteil der Arbeitgeber „beweglich“. Sie interpretieren ihr Verhalten als sinnvolles und gerechtfertigtes Zugeständnis, als ein „den Gürtel enger schnallen in schweren Zeiten“, als zumutbaren Arbeitnehmerbeitrag, damit der Betrieb wieder auf Erfolgskurs kommt.

Die Betriebsräte können dieses Zugeständnis „gelassen“ machen, weil es für sie nichts mit Abbau von Mitbestimmung zu tun hat. Sie können nicht erkennen, daß das Management die Beziehungsstruktur in Frage stellt. Das Unterlaufen von Tarifverträgen sehen sie nicht als Ziel der Übung, sondern als bedauerliche Folge davon, daß die Tarifvertragsparteien nicht selbst in der Lage sind, das erforderliche „Bündnis für Arbeit“ auf den Weg zu bringen. Sie sehen sich als diejenigen, die wider Willen das Unvermögen der Tarifvertragsparteien auf betrieblicher Ebene kompensieren müssen.

---

<sup>10</sup> Nur in solchen Situationen erscheint Bergmann u.a. (1997) eine Konzessionsbereitschaft gerechtfertigt.

Sie machen in „Sachfragen“ Zugeständnisse, weil sie keinen Zweifel an der Kontinuität des Konsensmodells Mitbestimmung haben. Ausschlaggebend ist für sie, ob die Operation „Abbau von gewohnten Besitzständen“ in einem Klima des sozialen Dialogs stattfindet, ob sie einen „New Deal“ darstellt, der den alten ablöst, oder ob sie im Gegenteil die Aufkündigung von Verständigungsbereitschaft ist. Der allgemeine Erfahrungshintergrund dieser Deutungen sind freilich die schweren Branchenkrisen Mitte der 90er Jahre u.a. in der Automobilindustrie, im Maschinenbau und in der Chemieindustrie. Den inzwischen wieder erreichten Aufschwung verbuchen sie zum Teil auch auf dem Konto ihrer „Beweglichkeit“. Für sie ist es offensichtlich, daß die Opfer sich gelohnt haben. Und umgekehrt fühlt sich auch das Management darin bestärkt, die Einschnitte im Geist des Dialogs und der Mitbestimmung durchgeführt zu haben. Wo dies in ausgeprägter Weise der Fall war, wird am Ende die betriebliche Mitbestimmung aus dem gesamten Ablauf gestärkt hervorgehen.

Diese rekonstruierten Handlungslogiken dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Verständigungsprozeß im Konkreten keineswegs immer konfliktfrei verläuft. Es geht hier durchaus um Machthandeln, aber um Machthandeln, das in einem übergreifenden Kooperationsmodell eingerahmt und gezähmt ist. Innerhalb dieses Rahmens findet bei dem „concession bargaining“ ein Zerren und Reißen an den Zumutbarkeits- und Belastungsgrenzen statt. Das Management testet aus, wie weit es gehen kann. Und für den Betriebsrat ist es wichtig, an sein Störpotential zu erinnern, indem er es in dosierter und symbolischer Form inszeniert und dadurch demonstriert: ich kann auch anders. Wenn die Grenze der Zumutbarkeit überschritten ist, dann können kooperative Betriebsräte durchaus auch gezielte Streikaktionen organisieren, wie der Fall der Reduzierung der Lohnfortzahlung bei Daimler-Benz gezeigt hat. Hier war die Grenze überschritten, weil es nicht darum ging, einen wirtschaftlichen Nachteil gegenüber der Konkurrenz aufzuholen, sondern weil das Management sich konkurrenzlos, also „mutwillig“, zum Vorreiter eines Einschnitts machte, der als betrieblich nicht notwendig, vielmehr als grundsatzpolitische Provokation erschien. Das Störpotential des Betriebsrats wird in Zeiten großer Zugeständnisse fast zwangsläufig dadurch stärker in Erinnerung gerufen, daß die oppositionelle Minderheit im Gremium, die die Zugeständnisbereitschaft der Betriebsratsspitze kritisiert, wächst. Der wachsame Blick auf diese gremieninterne Machtdynamik kann das Management durchaus veranlassen, die Opferbereitschaft der Betriebsratsspitze nicht zu überfordern.

### **Wandel der sozialen, politischen und kulturellen Voraussetzungen der betrieblichen Mitbestimmung**

Die bisherigen Ausführungen lassen sich so zusammenfassen: Die Reorganisationen auf dem shop floor, auf Betriebsebene und in der Geschäftspolitik der Unternehmen und die Deregulierung arbeits- und sozialpolitischer Standards schaffen durch vielfältige Kostensenkungen, Leistungsverdichtungen und schärfere Effektivitätskriterien ein neues Niveau der Ökonomisierung der Arbeitskraft. Für den Betriebsrat ist dies nicht die Zeit großer Vertretungserfolge, sondern großer interessen-

politischer Zugeständnisse. Gemessen an den interessenpolitischen Wachstumsraten der Vergangenheit ist seine Vertretungswirksamkeit geringer geworden. Damit ist aber bislang keine Erosion seiner institutionellen Grundlagen verbunden. Das Modell der kooperativen Konfliktverarbeitung durch die Mitbestimmung des repräsentativen „Zentralorgans“ Betriebsrat erfreut sich einer bemerkenswerten Stabilität und Kontinuität angesichts der gravierenden Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten auf vielen interessenpolitischen Feldern. Ein Hauptgrund dafür, daß die „Realpolitik“, die streckenweise eine „Verzichtpolitik“ ist, nicht die institutionelle Bedeutung der Betriebsräte verändert hat, liegt darin, daß sie mit ihrer kooperativ-kritischen Haltung des Mittragens und Mitverantwortens bisher tatsächlich die Haltung der Belegschaftsmehrheiten repräsentiert haben und diese immer wieder davon zu überzeugen in der Lage waren.

Verschiebungen im Institutionengefüge sind eher von einer anderen als der Rationalisierungs- und Reorganisationsseite zu erwarten, nämlich von den sozialen, politischen und kulturellen Voraussetzungen, die die institutionalisierte Beziehungsstruktur tragen. Dies sind vor allem Veränderungen, die das Verhältnis zur Gewerkschaft, zum Top-Management und zur Belegschaft tangieren. Gegenwärtig aber werden die stärksten institutionellen Erschütterungen der Mitbestimmung als Folge der *politischen* Veränderungen erwartet, die durch die Globalisierung ausgelöst werden.

Zu Recht erinnert Streeck daran, daß die Mitbestimmung das Ergebnis einer politischen Geschichte in Deutschland und nicht die Folge der ökonomischen Entwicklung von Unternehmen ist. „Mitbestimmung beruht nicht auf dem Einzelunternehmen und seinen Wettbewerbsinteressen, sondern auf dem weitergehenden institutionellen Kontext in Deutschland ...“ Dazu gehört an erster Stelle ein die Mitbestimmung fördernder Staat. Wenn aber der Nationalstaat – wie viele Beobachter erwarten – von den global players unterwandert wird und an Regulationskraft verliert, dann verliere auch die Mitbestimmung ihre wichtigste Stütze, denn, so fährt Streeck fort: „Jenseits des Nationalstaates gibt es keine organisierten gesellschaftlichen Gruppen, die in der Lage wären, den internationalen Märkten einen Boden einzuziehen. Wirtschaftliche Globalisierung untergräbt daher die Bedingungen für eine solche Intervention und läßt nur entpolitisierte, privatisierte und marktgesteuerte Formen der Wirtschaftsordnung zu“ (Streeck 1995: 59 f).

Ist diese pessimistische Prognose die wahrscheinlichste? Mir scheint, daß Streecks Position zu stark vergangenheitsverhaftet ist. Was die Entstehungsgeschichte der Mitbestimmung betrifft, so steht die einzigartige und unersetzliche Rolle des Staates dabei außer Frage. Inzwischen aber, so scheint mir, hat die Mitbestimmung noch eine zweite sehr kräftige Stütze bekommen, nämlich die Köpfe der Menschen. Mitbestimmung und insbesondere die Institution Betriebsrat sind inzwischen tief und dauerhaft in der industriellen und politischen Kultur des Landes verankert, so daß sie nicht gleich mit dem Nachlassen staatlicher Regulierung untergehen. Zumindest die betriebliche Mitbestimmung hat ein Bein, das zu einem Selbstläufer geworden ist. Sie gehört zu den dauerhaftesten politisch-sozialen Innovationen der Nachkriegszeit. Sie ist eine soziale Bewegung geworden, die über den Rand der Industrie hinausgewach-

sen ist und die mittlerweile zum sozialen und politischen Selbstverständnis gehört. Das bedeutet nicht, daß sie ohne staatliche Stützung so wie bisher funktionieren kann. Es bedeutet vielmehr, daß die Menschen einen Staat fordern werden, der zu dieser Aufgabe steht. Die Globalisierung wird vieles gleichschalten und plattwalzen, aber vermutlich nicht die identitätsstiftenden kulturellen Unterschiede zwischen den Gesellschaften. Darum wird es voraussichtlich auch im Zeitalter der Globalisierung trotz eines größeren Gewichts von Marktsteuerung mehrere erfolgreiche Kapitalismen geben. Der politische Prozeß – die sozialen Bewegungen und kulturellen Prägungen – eines Landes wird der Globalisierung ihren Stempel aufdrücken.

Aktuell bereits sichtbare Veränderungen im Institutionengefüge lassen sich im Verhältnis zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ausmachen. Im Unterschied zu den Betriebsräten befinden sich die Gewerkschaften in der Tat in einer institutionellen Krise, und zwar nicht primär, weil ihnen die Mitglieder weglaufen, sondern weil ihnen die Verhandlungspartner Arbeitgeber weglaufen. Die Kollektivvertragsparteien haben an Regulationsstärke und Bindekraft verloren (Mahnkopf 1997). Die Folge ist eine „Vertrieblichung“ der Regulierungsprozesse, die vermutlich noch an Intensität zunehmen wird. Wenn die Betriebsräte die Gewerkschaft tarifpolitisch nicht nur ergänzen, sondern ersetzen müssen – was sie selbst nicht anstreben, sondern als Last empfinden – dann wird ein Konfliktpotential in den Betrieb zurückgetragen, vor dem ihn das duale System weitgehend beschützt hat. Das tangiert unmittelbar das institutionelle Gerüst der betrieblichen Mitbestimmung. Diese kann längerfristig als Konsens- und Kooperationsmodell nur überleben, wenn sie vom kämpferischen Teil des Interessenhandelns arbeitsteilig entlastet ist.

An die Spitze vieler Großunternehmen ist in den vergangenen Jahren ein neuer Sozialtypus von Top-Managern getreten, der sich weniger als seine Vorgänger der Tradition deutscher Unternehmenskultur verpflichtet fühlt, der vielmehr nach amerikanischen Managementmethoden – oft direkt in den USA – geschult worden ist. Auf den kürzesten Nenner gebracht zeichnet er sich aus durch eine stärkere Orientierung an der Kurzfristperspektive des share-holder-value, durch eine geringere Bewertung der Sozialintegration im Unternehmen und durch seine Unerfahrenheit und Fremdheit gegenüber der Mitbestimmung (Dörre 1996). Wenn sich die Top-Manager dem Aufbau einer verlässlichen und längerfristigen Beziehung zu den Hauptakteuren im Betriebsrat entziehen, dann ist eines der wichtigsten institutionellen „Beine“ der Mitbestimmung lahmgelegt.<sup>11</sup>

Die soziale Voraussetzung für die Beziehung zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmern war bisher das, was man als die „entwickelte Fabrik“ bezeichnen könnte: das Zusammenarbeiten vieler an einem Ort zur gleichen Zeit, also das Bestehen eines „Normalarbeitsverhältnisses“. Dieses löst sich mehr und mehr auf durch Arbeitsver-

---

<sup>11</sup> An anderer Stelle (Kotthoff 1995) habe ich vorgeschlagen, daß die Betriebsräte nicht nachlassen sollten, diesen Managertyp vom Wert der Langfristperspektive und der Sozialintegration zu überzeugen. Ich habe inzwischen den Eindruck, daß sie zumindest in einigen Fällen Fortschritte darin gemacht haben, „ihren“ aus den USA kommenden Vorstandsvorsitzenden in diesem Sinne zu re-sozialisieren.

hältnisse, die eine weniger eindeutige Mitgliedschaftsrolle begründen, z.B. Scheinselbständigkeit, Heimarbeit, kapazitätsorientierte Teilzeitarbeit, Leiharbeit, nicht sozialversicherungspflichtige Arbeit. Diese Formen kaum noch oder gar nicht mehr betriebsgebundener Arbeit tangieren die wichtigste Voraussetzung des Betriebsrats, nämlich das Bestehen einer Belegschaft im vollen Wortsinn eines sozialen Kollektivs, auf dessen Repräsentation und Integration die Institution Betriebsrat bisher ausgelegt ist.

Es gibt andere Arten sozialer Veränderungen, die vermutlich nicht das institutionelle Gefüge des Betriebsrats in Mitleidenschaft ziehen, aber innerhalb der bestehenden Struktur zu einem Wandel des Kommunikationsstils, des Arbeitsstils und des Erscheinungsbildes führen (Bundesmann-Jansen/Frerichs 1995). Eine solche Veränderung geht vom Generationenwechsel in der Belegschaft und im Betriebsrat aus. Die jüngere Generation hat vor allem im Hinblick auf die Akzeptanz von Autoritätsmustern und kommunikativem Habitus andere Denk- und Erlebnisweisen als die ältere. In dem Maße wie die jüngere Generation das Heft im Betriebsrat übernimmt, wird sich der Kommunikations- und Arbeitsstil zwischen ihm und der Belegschaft ändern. Er wird weniger paternalistisch und fürsorglich und mehr argumentativ, informativ und begleitend. In die gleiche Richtung wirkt das starke Ansteigen des Angestelltenanteils in Belegschaft und Betriebsrat. Der Betriebsrat wird vom Erscheinungsbild und von den Umgangsformen her weniger „proletarisch“ und mehr „bürgerlich“. Er wird sich in diesem Punkt von einem Arbeitsteam im mittleren Management kaum unterscheiden. Diese Habitus- und Stilfragen sind für die Anpassung des Betriebsrats an neue Erfordernisse keineswegs nebensächlich. Eine weitere veränderte Wirkung wird vom Organisationsschicksal des Personalwesens innerhalb der Unternehmen ausgehen. Die Funktion und der Status des Personalwesens ist in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten besonders durch die institutionelle Festigung der Mitbestimmung (BetrVG 1972, Mitbestimmungsgesetz 1976) gestärkt worden.<sup>12</sup> Ein Funktionsverlust und Statusabbau des Personalwesens durch künftige Organisationsentwicklungen würde umgekehrt auch die Arbeitsweise und Durchsetzungsfähigkeit des Betriebsrats tangieren.

## Literatur

- Bahn Müller, R. (1996): Konsens perdu? Gruppenarbeit zwischen Euphorie und Ernüchterung. In: Bahn Müller, R./Salm, R. (1996).
- Bahn Müller, R./Salm, R. (Hg.) (1996): Intelligenter, nicht härter arbeiten? Gruppenarbeit und betriebliche Gestaltungspolitik. Hamburg.
- Bergmann, J./Bürckmann, E./Dabrowski, H. (1997): Reform des Flächentarifvertrages? Ergebnisse einer Befragung von Betriebsräten und Vertrauensleuten im Bildungszentrum der IG Metall Sprockhövel, Frankfurt.
- Bosch, A. (1997): Vom Interessenkonflikt zur Kultur der Rationalität. Neue Verhandlungsbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat. München und Mering 1997.
- Bundesmann-Jansen, J./Frerichs, J. (1995): Betriebspolitik und Organisationswandel. Neuansätze gewerkschaftlicher Politik zwischen Delegation und Partizipation. Münster.

---

<sup>12</sup> Zur Versachlichung des Kommunikationsstils zwischen Personalleitungen und Betriebsräten siehe Bosch (1997).

- Dörre K. (1996): Betriebsräte im Reorganisationsprozeß. Über partizipative Managementkonzepte zu „neuen industriellen Beziehungen“ im Betrieb? In: Bahnmüller, R./Salm, R. (1996).
- Dörre, K. (1997): Globalisierung – eine strategische Option. Internationalisierung von Unternehmen und industrielle Beziehungen in der Bundesrepublik. In: Industrielle Beziehungen 4: 265-290.
- Dörre, K./Neubert, J./Wolf, H. (1993): „New Deal“ im Betrieb? Unternehmerische Beteiligungskonzepte und ihre Wirkungen auf die Austauschbeziehungen zwischen Management, Belegschaften und Interessenvertretungen. In: SOFI-Mitteilungen, Januar 1993.
- Faust, M./Jauch, P./Brünnecke, K./Deutschmann, Chr. (1993): Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik. München und Mering 1993.
- Fischer, K. u.a. (1996): Rastatt – Mythos und Realität. Erfahrungen der Betriebsräte im Werk Rastatt der Mercedes-Benz AG. In: Bahnmüller, R./Salm, R. (1996).
- Funder, M./Seitz, B. (1997): Unternehmens(re)organisation und industrielle Beziehungen im Maschinenbau. In: WSI-Mitteilungen 1997: 57-64.
- Funke, P. u.a. (1996): Von Pilotprojekten zu flächendeckender Gruppenarbeit. Erfahrungen der Betriebsräte im Werk Gaggenau der Mercedes-Benz-AG. In: Bahnmüller, R./Salm, R. (1996).
- Heidenreich, M. (1994): Gruppenarbeit zwischen Toyotismus und Humanisierung. In: Soziale Welt 1994.
- Huber, A./Kotthoff, H. (1994): Das Modell der Reorganisation im ABB-Konzern. ISO-Forschungsbericht, Saarbrücken.
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München und Mering 1994.
- Kotthoff, H. (1995): Betriebsräte und betriebliche Reorganisation. Zur Modernisierung eines alten Hasen. In: Arbeit 1995: 425-447.
- Kotthoff, H. (1997): Führungskräfte im Wandel der Firmenkultur. Quasi-Unternehmer oder Arbeitnehmer. Berlin.
- Kuhlmann, M (1996): Erfahrungen mit neuen Arbeitsformen in der Automobilindustrie. Bedingungen strukturinnovativer Gruppenarbeit. In: Bahnmüller, R./Salm, R. (1996).
- Mahnkopf, B. (1997): Wie das deutsche Modell (nicht) verteidigt werden sollte. In: Kadritzke, U. (Hg.): „Unternehmenskulturen“ unter Druck. Berlin.
- Mitbestimmung (1997): Längerer Atem macht sich bezahlt. Ein Interview mit der Siemens-Betriebsratsvorsitzenden Birgit Grube. In: Die Mitbestimmung 1997: 40-42.
- Moldaschl, M. (1996): Kooperative Netzwerke und Demokratisierung. Lösungsperspektiven für Probleme der Gruppenarbeit. In: Schwerer, E./Schönsleben, P./Ulich, E. (Hg.): Werkstattmanagement – Organisation und Informatik im Spannungsfeld zentraler und dezentraler Strukturen. Zürich 1996: 131-156.
- Mückenberger, U. (1997): Individualrechte in der Betriebsverfassung. In: Kritische Justiz 2/1997.
- Müller-Jentsch, W. (1995): Mitbestimmung als kollektiver Lernprozeß. Versuche über die Betriebsverfassung. In: Rudolph, K./Wickart, D. (Hg.): Geschichte als Möglichkeit. Festschrift für Helga Grebing. Essen .
- Müller-Jentsch, W./Seitz, B. (1997): Betriebsrätebefragung im Maschinenbau 1996. Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Mitbestimmung und Organisation, Bochum 1997.
- Schumann, M. (1997): Die deutsche Automobilindustrie im Umbruch. In: WSI-Mitteilungen 4/1997.
- Schumann, M./Gerst, D. (1996): Innovative Arbeitspolitik – Ein Fallbeispiel. Gruppenarbeit in der Mercedes-Benz AG. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 24/1996, Göttingen: 35-92.
- Sperling, H.J: (1997): Restrukturierung von Unternehmens- und Arbeitsorganisation. Trend-Report Partizipation und Organisation II, Marburg.

- Springer, R. (1998): Rationalisierung im Widerspruch – Konzeptionskonkurrenz und soziologische Beratung in der Automobilproduktion. In: Howaldt, J./Kopp, R., (Hg.), *Organisationsberatung und Sozialwissenschaft*. Berlin 1998.
- Streeck, W. (1995): Der deutsche Kapitalismus: Gibt es ihn? Kann er überleben? In: IG Metall Vorstand: *Interessenvertretung, Organisationsentwicklung und Gesellschaftsreform*. Gewerkschafts- und gesellschaftspolitisches Forum, Frankfurt a. M.: 33-73.
- Windolf, P. (1994): Die neuen Eigentümer. Eine Analyse des Marktes für Unternehmenskontrolle. In: *Zeitschrift für Soziologie* 2/1994.
- Wolf, H. (1994): Rationalisierung und Partizipation. In: *Leviathan* 2/1994.