Rainer Dombois*

Die VW-Affäre – Lehrstück zu den Risiken deutschen Co-Managements?**

Zusammenfassung – Die VW-Affäre wirft Fragen auch für die Mitbestimmungsforschung auf: Ist es ein spezifischer Fall, im „System Volkswagen" angelegt? Oder weist der Fall auch auf Risiken hin, die im Muster des Co-Managements enthalten sind?

Der Aufsatz geht zunächst davon aus, dass sich die Betriebsratsaffäre bei VW aus der besonderen Form des Co-Managements bei VW, den spezifischen Bedingungen des Unternehmens, nicht zuletzt aus einer besonderen Personenkonstellation erklärt. Die zugrunde liegende Machtstruktur deutet jedoch, über den besonderen Fall VW hinaus, auf allgemeine, strukturelle Risiken des Co-Managements hin. Starkes Co-Management rührt aus einer Konzentration von Machtressourcen, welche die Spitzenvertreter des Betriebsrats zusätzlich zu den betrieblichen Mitbestimmungsrechten aus ihren zentralen Rollen in verschiedenen Arenen – Aufsichtsrat, Gewerkschaft, Politik – beziehen, bündeln und nutzen können. Co-Management ermöglicht den kompromisshaften Ausgleich von Unternehmens- und Beschäftigteninteressen; es hat aber Hierarchisierung und Machtkonzentration der Interessenvertretung zur Kehrseite und birgt hohe Risiken der Intransparenz und der Einschränkung von Partizipation – Aspekte, die in Mitbestimmungsdiskurs und -forschung kaum thematisiert werden.

The Volkswagen Works-Council Affair – a Lesson on Risks of German Co-Management?

Abstract – The VW works council affair raises important questions for Industrial Relations research: Is it a specific case, result of the particular conditions of the company and of the relations of particular persons? Or does the case indicate specific risks inherent in German Co-Management?

The paper starts at a first step of analysis stressing the specific conditions of interest representation and the specific constellation of persons involved in the affair. At a second step it argues that the underlying power structure points at more general structural risks of Co-Management, beyond the VW case. Strong Co-Management allows for an effective compromise of company's and workers' interests; but it may be based on hierarchical order and concentration of power resources at costs of transparency and participation – aspects hardly discussed in politics and research.

Key words: **co-determination, works councils, Volkswagen, corruption**

---

* Prof. Dr. Rainer Dombois, Institut Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen, Universitätsallee 21-23, D – 28359 Bremen. E-Mail: rdombois@iaw.uni-bremen.de.

** Für kritische Anmerkungen danke ich Hermann Kotthoff, Erhard Tietel, Kollegen am IAW sowie den anonymen Gutachtern. Eine ausführliche Version des Textes findet sich unter www.iaw.uni-bremen.de/homepages/dombois/index.php.

Artikel eingegangen: 11.2.2009
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 19.6.2009.

Industrielle Beziehungen, 16(3): 207-231 DOI 10.1688/1862-0035_IndB_2009_03_Dombois
ISSN (print) 0943-2779, ISSN (internet) 1862-0035 © Rainer Hampp Verlag, www.Hampp-Verlag.de

Im Juni 2005 kam die VW-Affäre ins Rollen: Einige Spitzenrepräsentanten der Belegschaft von Volkswagen um den Gesamtbetriebsratsvorsitzenden Volkert hatten jenseits von Recht und Moral über Jahre hinweg im Einvernehmen (zumindest) mit dem Personalvorstand Hartz unstatthafte Privilegien erhalten (irreguläre Gehälter) und Ressourcen des Unternehmens für private Zwecke (Bordellbesuche, Geschenke u.a.) missbraucht. Mehrere Personen wurden in Strafverfahren verurteilt, so Hartz wegen Untreue und Begünstigung von Betriebsräten und Volkert wegen Beihilfe und Anstiftung.

Obwohl es – im Vergleich etwa zu anderen Korruptionsfällen – nur um kleine Schadenssummen ging, hat die Affäre doch enorme Aufmerksamkeit erregt. Dies nicht nur, weil Volkswagen einer der bedeutendsten Konzerne der Bundesrepublik ist und die Affäre sich zeitlich überschnitt mit dem Beginn der Auseinandersetzungen um die herkömmliche Governancestruktur des Unternehmens – dem Streit um das VW-Gesetz und die mögliche Übernahme durch Porsche. Die Affäre zog auch große Aufmerksamkeit auf sich, weil Volkswagen gleichsam Modell für ein Muster der Beziehungen zwischen Management und betrieblichen Interessenvertretungen durch Betriebsräte stand, das sich in den letzten Jahrzehnten in großen deutschen Unternehmen verbreitet hat und oft als „Co-Management" bezeichnet wird. Als seine wichtigsten Elemente gelten, dass 1. die Betriebsräte, weit über ihre gesetzlichen Mitbestimmungsrechte hinaus, an den zentralen strategischen und operativen Unternehmensentscheidungen beteiligt werden, 2. Management und Betriebsrat gemeinsame betriebliche Interessen verfolgen, aber zugleich ihre gegensätzliche Interessen anerkennen und 3. beide Seiten Konfrontationen vermeiden und kompromisshafte Lösungen suchen. Dieses Muster ist gleichsam zum Inbegriff erfolgreichen Ausgleichs von Unternehmens- und Beschäftigteninteressen im System der deutschen Arbeitsbeziehungen geworden.

Die Affäre schien nun die enge sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen einem mächtigen Unternehmen und einer mächtigen betrieblichen Interessenvertretung als Korruptionsverhältnis zu entlarven, als Bestechung, als Kauf des Betriebsrats durch das Management, zumindest aber als Vetternwirtschaft oder Filz.

Angesichts der großen medialen Aufmerksamkeit ist überraschend, wie wenig Beachtung die Affäre bislang in der Wissenschaft gefunden hat und insbesondere in jenen Disziplinen, wie Soziologie und Politikwissenschaften, die sich in der Vergangenheit ausgiebig mit Mitbestimmung in Deutschland oder auch speziell mit Governance, Arbeitsbeziehungen und Arbeitspolitiken bei Volkswagen befasst haben. Nur wenige Vertreter haben sich überhaupt zu dem Fall geäußert. Das Feld wurde vielmehr jenen überlassen, die ihn wie der Jurist Michael Adams als willkommene Schützenhilfe für den Beschuss des deutschen Systems der Mitbestimmung nutzten (Adams 2006).

Der Fall Volkswagen wirft aber Fragen gerade auch für die sozialwissenschaftliche Mitbestimmungsforschung auf. Ist es ein spezifischer Fall, im „System Volkswagen" angelegt und zudem durch eine einmalige Konstellation von Situationen und Personen hervorgebracht? Oder weist der Fall auf Risiken hin, die im deutschen Mitbestimmungsmodell – genauer: im Muster des Co-Managements – enthalten sind? Damit richten sich die Fragen auch an die wissenschaftliche „Zunft", die sich mit den

Industriellen Beziehungen in Deutschland befasst. Wie lässt sich der Fall Volkswagen in ihre Befunde einordnen? Wieweit ist ihr Schweigen auch ein Ausdruck ihrer konzeptionellen und empirischen Defizite oder Tabuzonen?

Hier gehe ich zunächst davon aus, dass sich die Betriebsratsaffäre bei VW aus der besonderen Form des Co-Managements bei VW, den spezifischen Bedingungen des Unternehmens, nicht zuletzt aus einer besonderen Personenkonstellation erklärt. Die zugrunde liegende Machtstruktur deutet jedoch, über den besonderen Fall VW hinaus, auf allgemeine, strukturelle Probleme des Co-Managements hin: Die VW-Affäre erweist sich als ein Lehrstück sowohl über die Stärken als auch über die Risiken von Co-Management. Der außerordentliche Einfluss des Betriebsrats im Co-Management rührt aus einer Konzentration von Machtressourcen her, welche der Betriebsrat, genauer: die Spitzenvertreter des Gremiums, zusätzlich zu den betrieblichen Mitbestimmungsrechten, aus ihren zentralen Rollen in verschiedenen Arenen – Aufsichtsrat, Gewerkschaft, Politik – beziehen, bündeln und nutzen können. Starkes Co-Management ermöglicht den kompromisshaften Ausgleich von Unternehmens- und Beschäftigteninteressen; es hat aber Hierarchisierung und Machtkonzentration der Interessenvertretung zur Kehrseite und birgt hohe Risiken der Intransparenz und der Einschränkung von Partizipation – Aspekte, die in Mitbestimmungsdiskurs und -forschung kaum thematisiert werden.

In einem ersten Schritt werde ich das Co-Management bei VW aus der Sicht von Sozialwissenschaftlern wie auch aus der Sicht der Protagonisten Peter Hartz und Klaus Volkert betrachten (1.). Sodann werde ich die VW-spezifischen Bedingungen des Falls herausarbeiten und die Machtstruktur der Interessenvertretung behandeln (2.) und in einem Zwischenresümee die in dieser Machtstruktur angelegten Risiken mangelnder Transparenz und Partizipation vorstellen (3.). Die Befunde werde ich dazu nutzen, um Defizite sozialwissenschaftlicher Mitbestimmungsforschung zu benennen und zu interpretieren (4. und 5.).

1. Co-Management bei VW aus der Sicht von Sozialwissenschaftlern und der Protagonisten

In sozialwissenschaftlichen Untersuchungen über Arbeitsbeziehungen und betriebliche Interessenvertretung erscheint Volkswagen als ein Vorzeigeunternehmen, ein Modell gelungenen institutionalisierten Ausgleichs zwischen Unternehmens- und Beschäftigteninteressen. Management und Betriebsrat gelten als Partner, die gemeinsame Interessen verfolgen, aber auch ihre unterschiedlichen Interessenpositionen gegenseitig anerkennen und berücksichtigen und erfolgreich in gemeinsame Politiken umsetzen. Tatsächlich hat sich unter Hartz und Volkert ein langjährig ausgebildetes Muster der Kooperation zwischen Unternehmen und Betriebsrat zu einem von Sozialwissenschaftlern häufig gepriesenen Modell von Co-Management entwickelt.

Der Betriebsrat hat, wie Haipeter in seiner Arbeit über die Interessenvertretungspolitik bei VW darlegt, seit den 1970er Jahren mit seiner Politik die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und des technisch-organisatorischen Wandels unterstützt; er forderte aber dem Management Gestaltungsalternativen ab und suchte reaktiv die Auswirkungen sozialverträglich abzufedern. Dieses Muster wurde durch die fortschreitende Einbindung der Interessenvertretung in die Kommunikationsflüsse

und Entscheidungsprozesse des Unternehmens in den letzten beiden Jahrzehnten befestigt und weiter ausgebaut (Haipeter 2000: 310). Seit Mitte der 1980er Jahre, vor allem auch unter Mitwirkung von Walter Hiller, dem Vorgänger von Volkert, begann der Betriebsrat selbst aktiven Einfluss auf die Gestaltung der Organisation zu nehmen (ebd.: 225). Der „Produktivitätspakt von Vorstand und Interessenvertretung" wurde dann, wie Haipeter schreibt, seit den frühen 1990er Jahren unter der Regie von Hartz und Volkert „zu einem Innovations- und Modernisierungspakt" ausgeweitet (ebd.: 322). Damit vollzog sich ein Wandel der Rolle des Betriebsrats: von dem Kontrolleur des Managements und der Schutzinstanz der Beschäftigten zum „Co-Manager" und „Promotoren des Wandels" (ebd.: 226), einem aktiven Förderer von Innovation auf allen Ebenen der Organisation, und zwar nicht etwa als Juniorpartner des Managements, sondern als „konfliktbereiter Akteur" mit einer eigenständigen Konzeption (ebd.: 227).

Das Co-Management eines gleichermaßen konzeptions- wie konfliktstarken Betriebsrats setzte die faktische Ausweitung der Verhandlungsfelder und der Mitbestimmung weit über den gesetzlichen Rahmen voraus (Haipeter 2000: 464; d'Alessio/ Oberbeck 2000: 113). Der Betriebsrat bei VW spielt damit, wie Jürgens feststellt, „eine einzigartige Rolle hinsichtlich seiner Einbeziehung in Investitionsplanungen und -entscheidungen" (2002: 17) – auch mit dem Ergebnis, dass *Shareholder*- und *Workholder*-Interessen in hohem Maße ausbalanciert werden.

Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, nicht zuletzt auch die Befunde zu einzelnen, spektakulären Politiken wie der Einführung der Vier-Tage-Woche (Promberger et al. 1996; Promberger 2002) und des Beschäftigungs- und Produktionskonzepts 5000x5000 (Pries 2002; Schumann et al. 2006) lassen kaum darauf schließen, dass die mächtigen Betriebsräte vom Unternehmen „gekauft", Interessen der von ihnen Vertretenen abgekauft wurden, um Unternehmensinteressen leichter durchzusetzen. Im Gegenteil: Die Mitbestimmung bei Volkswagen erscheint als ein von beiden Seiten getragenes strategisches Modell des Interessenausgleichs, das Produktivitäts- und Rentabilitätsinteressen des Unternehmens und sozialen Schutz und Teilhabe der Beschäftigten erfolgreich zu vereinbaren sucht – und dies setzt das kompromisshafte Zusammenspiel eines starken Managements und einer starken und proaktiven Interessenvertretung voraus. Die Rolle Volkerts im Co-Management wurde dabei von Sozialwissenschaftlern als so bedeutend angesehen, dass ihm aufgrund seiner „herausragenden Verdienste" um die „Weiterentwicklung von Partizipation und Mitbestimmung" die Ehrendoktorwürde der Universität Braunschweig verliehen wurde.[1]

Wie sehen die Protagonisten, Hartz und Volkert, selbst das Co-Management und ihre Rolle darin?

Hartz wird nicht müde, den „wertschöpfenden" Beitrag des Co-Management hervorzuheben, denn, wie er in einem Interview mit Inge Klöpfer sagte, „die Arbeitnehmerseite ist dem Unternehmenserfolg und nicht mehr nur ihren partiellen Interessen verpflichtet. Sie lässt sich deshalb im Rahmen der Mitbestimmung für den Unternehmenserfolg nutzen" (Hartz 2007: 106). Unternehmerische Mitverantwortung der

---

1 S. die Laudatio von Herbert Oberbeck unter www.uni-protokolle.de/nachrichten/id/2944.

Interessenvertretung der Beschäftigten diene aber auch den Beschäftigten. Sie setze voraus, dass Betriebsräte mit den wirtschaftlichen Bedingungen des Unternehmens und dem Wettbewerbsumfeld vertraut gemacht werden, so dass sie „der betriebswirtschaftlichen Logik leichter folgen" können. Auch muss ihnen der Spielraum für eine partnerschaftliche Mitwirkung eröffnet werden: „Wir haben (…) die Vorstellungen des Gesamtbetriebsrats zu unternehmerischen Entscheidungen, Prozessen und Geschäftsmodellen immer als qualifizierten Beitrag zur Unternehmensentwicklung betrachtet." Den eigentlichen Nutzen der Mitbestimmung sieht Hartz in der Kommunikationsfunktion des Betriebsrats: „Wenn eine unternehmerische Entscheidung anfällt, muss man zunächst den Betriebsrat überzeugen. Gelingt das, ist auch die Belegschaft schneller auf der Seite der Arbeitgeber. Die notwendigen strategischen Entscheidungen werden damit im Grunde von den Betriebsräten im Unternehmen durchgesetzt" (ebd.: 107f.). Der Betriebsrat erscheint so wie ein Teil des Managements mit der besonderen Funktion, als „beste Konzernkommunikation" für Akzeptanz zu sorgen und gemeinsam getroffenen Unternehmensentscheidungen zur Durchsetzung zu verhelfen.

Hartz fand in Volkert einen Gegenpart mit einem komplementären Rollenverständnis, der sich und andere Betriebsräte wie Manager sah. Wie Volkert im Prozess zur Rechtfertigung der Sonderboni aussagte: „Ich und die anderen, wir waren bei VW viel mehr als Arbeitnehmervertreter. Wir haben die Aufgaben von Managern übernommen und dazu hat uns der Vorstand des Konzerns auch ermutigt. Wir brachten unsere Erfahrung als Arbeitnehmervertreter zu allen Fragen ein, die für die Zukunft von VW wichtig waren. Wir wurden zur Entwicklung von Standorten, zur Modellpolitik, zu allem gefragt. Wir haben auch an Gesprächen auf politischer Ebene teilgenommen" (Braunschweiger Zeitung vom 16.11.2007).

Und tatsächlich hatte und nahm Volkert einen solchen Einfluss auf strategische Unternehmensentscheidungen, auf Personalpolitik und Arbeitskonflikte, aber auch auf die Interessenvertretung, dass er sich auf derselben Ebene und in ähnlichen Funktionen wie die Spitzenmanager sehen konnte. Wie er Stefan Willeke in der Zeit mitteilte: „Ich stand auf der Lokomotive. Ich habe Sachen übernommen, die sonst der Vorstand hätte machen müssen." Auf dem kleinen Dienstweg, ohne Gremien zusammenzutrommeln, habe er Konflikte in den Werken gelöst, damit nicht *jeder kleine Betriebsrat* gleich zu Piech rennen musste: „Ich hatte ja ein gewisses Gehör bei den Leuten. Ich war auf Augenhöhe mit Piech" (Die Zeit vom 04.01.2007). Volkert betrachtete sich als Teil eines erfolgreichen Spitzenmanagements, das mit verteilten Rollen wirtschaftlichen Erfolg und sozialen Ausgleich schaffte: „Alle haben doch profitiert….Es ging nach vorn mit diesem Trio: Piechs Dominanz im Vorstand, Hartz' Innovationsfreude und mein Einfluss im Betriebsrat – das brachte den Erfolg….VW hat seinen Börsenkurs damals verdreifacht. Die Belegschaft bekam gutes Geld. Ich kann da bis heute keinen Schaden erkennen" (Der Spiegel 9/2008).

So wie die Protagonisten Hartz und Volkert Co-Management bei VW und ihre eigene Rolle charakterisieren, wird deutlich: In ihrer Sicht hatten sich die Funktionen von Management und betrieblicher Interessenvertretung verschmolzen, die Grenzen verwischt und Interessengegensätze aufgelöst. Dazu gehörte auch die Ausstattung mit den Statusinsignien und Privilegien des Spitzenmanagements, an denen Volkert seine

Bedeutung maß. Er sagte dazu: „Es ging um Augenhöhe, um Gleichbehandlung. Wir fanden, dass wir dieselbe Rundumbetreuung erwarten durften wie das Topmanagement" (Der Spiegel 9/2008). Und so wurde Volkert nach Absprache mit Piech und Vorstandsmitglied Neumann auch wie ein Top-Manager behandelt: Er hatte einen eigenen Mitarbeiterstab und nahm, zusammen mit seinem Stellvertreter, an den Jahrestreffen der Spitzenmanager teil. Er durfte den Firmen-Flugservice nutzen, hatte auf dem Fluggelände einen eigenen Parkplatz unweit der übrigen Vorstandsmitglieder, konnte „Vertrauensspesen" in Anspruch nehmen, über die keine Rechenschaft abgelegt werden musste, nahm wie andere Führungskräfte am Bonus-System teil. Nicht zuletzt konnte Volkert mit dem Verweis auf die hohen Managementgehälter Piech und Hartz dazu bewegen, sein Gehalt auf das Niveau eines Markenvorstands zu hieven, der ersten Ebene unter dem Konzernvorstand (Hartz 2007: 293).

Die Verfehlungen, die Anlass der VW-Affäre bildeten, waren derart in ein System von Co-Management eingebettet, in welchem der Betriebsrat weit reichende Managementfunktionen übernahm und mit entsprechenden Privilegien ausgestattet wurde, dass kaum mehr klare Grenzen zwischen Management und Interessenvertretung zu erkennen waren. Dies bedeutet keineswegs, dass der Betriebsrat dem Management untergeordnet oder gar von ihm „gekauft" worden wäre. Im Gegenteil: Der Betriebsrat hatte einen so großen Einfluss in verschiedenen Handlungsbereichen, dass auch dem Spitzenmanagement ein „Umgang auf Augenhöhe" und die Ausstattung mit Statusinsignien und Privilegien des Managements nicht nur als nützlich und angeraten, sondern auch als angemessen erscheinen musste.

Die Problematik der VW-Affäre liegt gerade nicht darin, dass die Kooperation der Spitzen von Management und Betriebsrat besonderer „Schmiermittel" bedurft hätte. Sie liegt vielmehr in der großen Nähe, in der Verfilzung der beiden Seiten, in dem Verschwimmen der Grenzen zwischen ihren Funktionen, in der – auch persönlich – geringen Distanz, ja der Symbiose zwischen ihren Protagonisten.

Man wird Michael Schumann zunächst zustimmen können, wenn er als Problem hervorhebt, „dass es zu wenig Kontrolle gab (…) Es war kein Fehler, den Betriebsrat von VW an strategischen Unternehmensentscheidungen – wie Betriebsverlagerungen und Investitionen – zu beteiligen. Es geht dabei schließlich um für die Beschäftigten höchst wichtige Grundsatzfragen. Falsch war, den BR wegen der damit erhöhten Aufgabenvielfalt und Verantwortung gleich dem Management zuzurechnen. M.E. ging es Hartz dabei nicht um Bestechung des Betriebsrats. Sein Kardinalfehler lag darin, die Gleichsetzung von Management und Interessenvertretern anzustreben, wie wir wissen, contra legem. Unterschiede bei Aufgaben, Status und Milieu sollten nicht mehr gelten" (Frankfurter Rundschau vom 25.01.2007).

Diese Beschreibung und Bewertung des Fehlverhaltens liefert aber noch keine befriedigende soziologische Erklärung. Sie lässt viele Fragen offen: Wie war es möglich, dass es zu wenig Kontrolle gab? Wer hätte kontrollieren können oder sollen? Unter welchen Bedingungen kann Co-Management derartige Spielräume auch für Verfehlungen öffnen?

Naheliegend ist es, eine Erklärung bei den Hauptakteuren zu suchen. Ein Schlüssel zur Erklärung der Affäre liegt sicherlich in den Beziehungen des Trios Piech-

Hartz-Volkert. Piech: ein Machtpolitiker, der den Betriebsrat „umgarnte", ins Management einbezog und instrumentalisierte, um seine Unternehmenspolitik im Aufsichtsrat durchzusetzen, in „strategischer Ignoranz" (Ashforth/Anand 2003) das Kleingedruckte aber dem Personalvorstand überließ, so dass er im Prozess den Eindruck erwecken konnte, dass er von nichts gewusst habe und nicht zuständig war (Süddeutsche Zeitung vom 10.01.2008). Hartz und Volkert, zwei Personen, die ihre Karrieren der IG Metall verdankten und sich in einem System gegenseitiger Abhängigkeiten verstrickten. Volkert war bei VW zunächst gewerkschaftlicher Vertrauensmann, dann Mitglied des Betriebsrats geworden und in diesem Gremium sukzessive aufgestiegen. Er hatte die Bestellung von Hartz zum Personalvorstand maßgeblich gefördert. Hartz war nach Studium und Managementtätigkeit über die IG Metall Arbeitsdirektor in der saarländischen Stahlindustrie geworden und durch aktive Vermittlung des Vorsitzenden der IG Metall, Klaus Zwickel, und des Bezirksvorsitzenden Jürgen Peters zu VW gekommen (Hartz 2007: 76). Er brachte die Vorstellungen von einem „wertschöpfenden" Co-Management mit, in dem die Grenzen zwischen den Funktionen aufgehoben schienen: der Betriebsratvorsitzende als Manager. Volkert nahm dies bereitwillig auf oder forderte es sogar.

Insofern erscheint die Konstellation der Personen einmalig. Frühere Spitzenmanagements hatten dagegen stets deutliche Grenzen zwischen den Funktionen von Management und Betriebsräten gezogen. Auch waren die Vorgänger von Volkert zu sehr in sozialen oder gewerkschaftlichen Milieus verankert, um die Grenzen zu verwischen, und auch ihre moralischen Orientierungen hätten es ihnen wohl kaum erlaubt, Privilegien in ähnlicher Weise wie Volkert und sein engerer Kreis zu fordern und zu nutzen.

Aber diese Erklärung greift zu kurz. So sehr die Verfehlungen des eigenartigen Zusammenspiels von Personen bedurften – die Personen handelten in einem institutionellen Rahmen, der solche Verfehlungen zuließ. Soziologisch sind es zunächst die Positionen, welche Verhaltensspielräume abstecken und vorgeben; von den Beziehungskonstellationen und Rollendefinitionen hängt ab, wie die Akteure diese Spielräume nutzen (und möglicherweise auch verändern), so auch für jene Praktiken, die im Mittelpunkt der Affäre standen. Um letztlich die Verfehlungen zu erklären, ist es notwendig, sie im strukturellen Handlungs- und Beziehungsfeld der Protagonisten zu verorten. Die eigentümliche Verwischung der Grenzen zwischen Betriebsrats- und Managementfunktionen, die in der VW-Affäre sichtbar geworden ist, rückt vor allem die kleine Gruppe von Spitzenbetriebsräten und insbesondere den Betriebsratsvorsitzenden[2] in das Blickfeld. Es stellt sich die Frage, wie die Rollen und Handlungsspielräume gestaltet sind, über welche Machtressourcen sie verfügen und welchen Kontrollen sie unterliegen.

---

[2] Hier wie im gesamten Text spreche ich vom Betriebsratsvorsitzenden und Betriebsräten, verwende also die männliche Form. Dies dient nicht nur der sprachlichen Vereinfachung; es gibt auch die Vorherrschaft von Männern in den Gremien der Interessenvertretung wieder.

2. Beziehungsfeld und Machtressourcen des Betriebsrats bei VW

Das Co-Management bei VW lässt sich nur verstehen, wenn die besonderen Bedingungen des Unternehmens berücksichtigt werden. Dazu gehören die Governancestruktur, die außerordentliche regionale Bedeutung, der Haustarif ebenso wie die Bedeutung des Standorts Wolfsburg.

Das Unternehmen ist mehr als andere deutsche Großunternehmen ein öffentliches und politisiertes Unternehmen. Als früheres Staatsunternehmen nach dem Krieg zunächst von der britischen Besatzungsmacht verwaltet, wurde das Volkswagenwerk 1949 der Treuhänderschaft der Bundesregierung und des Landes Niedersachsen übergeben (Doleschal 1982). Nach einer langen Zeit, in der das Unternehmen als GmbH autokratisch, ohne wirkliche öffentliche Kontrolle, aber wirtschaftlich höchst erfolgreich von *Generaldirektor* Heinrich Nordhoff geführt wurde, wurde das Unternehmen im Jahre 1960 teilprivatisiert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt (Edelmann 2003). Das „VW-Gesetz" sichert aber bis heute dem Land Niedersachsen als Minderheitenaktionär eine Sperrminorität und erlaubt es auch nicht, gegen die Stimmen der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat Produktionsverlagerungen zu beschließen.[3] In der Phase sozialdemokratisch geführter Regierungen auf Bundes- und niedersächsischer Landesebene bildete sich dann seit den 1970er Jahren das „System Volkswagen" heraus, das auf engen Beziehungen, kurzen Wegen und wechselseitiger Einflussnahme von Unternehmen, betrieblicher Arbeitnehmervertretung, Gewerkschaft sowie (sozialdemokratischen) Regierungsvertretern und Parlamentariern beruhte.

Dass insbesondere das Land Niedersachsen bis in die Gegenwart seinen Einfluss zu sichern sucht, hängt mit der großen ökonomischen Bedeutung des Unternehmens für das Land zusammen, das hier mit fünf Werken auch größter privater Arbeitgeber ist. Wo Produktionsstätten und Produktionslinien angesiedelt werden, ob Beschäftigung ausgeweitet oder abgebaut wird, zu welchen Bedingungen Beschäftigte arbeiten – dies alles hat unmittelbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung und Struktur, auf Arbeitsmärkte, auf öffentliche Haushalte und die Infrastruktur in Kommunen und ganzen Regionen. Die Landesregierung hat denn auch immer die Politik des Unternehmens unter struktur- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten beeinflusst – oft, vor allem in früheren Zeiten der SPD-Mehrheiten, in enger Allianz mit den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat und namentlich mit den Betriebsräten.

Auch in einer anderen Hinsicht nimmt das Unternehmen eine Sonderstellung ein: Seit den 1950er Jahren werden die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die Arbeitnehmer der Werke der Volkswagen AG durch Firmentarifverträge geregelt, die sehr viel direkter durch die spezifischen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen

---

[3] Das „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand" von 1960 ist unter dem Druck eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom Oktober 2007 jetzt novelliert worden. Auch in seiner heutigen Fassung schützt es mit dem Minderheitsvetorecht die Interessen des Landes Niedersachsens und bindet auch weiter Standortentscheidungen an die Zustimmung von zwei Dritteln der Aufsichtsräte.

des Unternehmens beeinflusst werden als die sonst üblichen Flächentarifverträge (Koch 1987).

Schließlich wird das Machtgefüge hochgradig durch den Entstehungsort und Konzernsitz Wolfsburg bestimmt. Von Wolfsburg aus weitete sich das Unternehmen aus, siedelte neue Produktionsstätten zunächst in Deutschland, dann auch im Ausland an, erwarb neue Töchter im In- und Ausland und mutierte zu einem transnationalen Konzern mit einer Vielzahl von Filialen, Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Dabei ist aber Wolfsburg unbestrittenes Zentrum geblieben: Hier ist das mit fast 50 000 Beschäftigten mit großem Abstand größte Werk, zugleich die Unternehmens- und Konzernzentrale mit strategischen Funktionen wie Forschung und Entwicklung angesiedelt, von der aus die anderen Betriebe und Tochtergesellschaften gesteuert werden. Wolfsburg ist das Machtzentrum, und dies drückt sich auch in den Strukturen und Ressourcen der Interessenvertretung aus.

Diese Bedingungen geben auch dem Co-Management einen besonderen Rahmen und prägen das Handlungs- und Beziehungsfeld des Betriebsrats. Die Betriebsratsvorsitzenden der großen Werke, insbesondere der des Werks Wolfsburg, spielen in verschiedenen „Arenen"[4] wichtige Rollen, die, über die gesetzlichen Mitbestimmungsrechte hinaus, zusätzliche Machtressourcen vermitteln. Machtressourcen beziehen sie aus der Stellung in der hierarchisch geordneten Betriebsrätepyramide, aus ihrer Rolle im Aufsichtsrat, aus ihren gewerkschaftlichen Funktionen, aus der hohen Zustimmung der Wählerschaft und schließlich aus den Beziehungen zur Politik.[5]

2.1 Betriebsrätepyramide – Hierarchie unter Gleichen

VW verfügt über ein den gesamten Konzern umspannendes und höchst differenziertes System der betrieblichen Interessenvertretung. Dazu gehören im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes: die auf der Ebene der Betriebe gewählten Betriebsräte als lokale Interessenvertretungen; ein Gesamtbetriebsrat auf Unternehmensebene, der die Interessen aller Beschäftigten gegenüber der Unternehmensleitung vertritt, sowie ein Konzernbetriebsrat als Interessenvertretung der Konzernbeschäftigten in Deutschland. Weiter gibt es einen europäischen Betriebsrat nach europäischem Recht sowie einen Weltbetriebsrat, in dem auch die Beschäftigten der außereuropäischen Betriebe vertreten werden.

Zwischen den Gremien und in ihrem Inneren besteht keine formelle hierarchische Beziehung. Jedes Gremium hat seinen eigenen Vertretungsbereich und ist in

---

4 Müller-Jentsch definiert in Anlehnung an die politikwissenschaftliche Diskussion Arenen als Orte „geregelter Konfliktaustragung und institutionalisierter Problemlösung, aber auch als ‚Kampfplatz', auf dem die jeweiligen Akteure nicht nur ihre widerstreitenden Interessen vertreten, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen zu verändern trachten. (…) In diesem Sinne ist Arena sowohl ein komplexes Institutionensystem, das festlegt, welche Formen, Gegenstände und Akteure zugelassen sind, als auch ein Handlungsraum, der den Akteuren für die Lösung spezifizierter Probleme Handlungsmöglichkeiten (…) einräumt" (Müller-Jentsch 1997: 80).

5 Die empirischen Beobachtungen im folgenden Text gründen auf eigener Forschungserfahrung und einschlägiger Lektüre, die durch vier Expertengespräche mit kundigen, ehemals Beschäftigten der VW AG ergänzt und vertieft wurde.

diesem Rahmen autonom. Und auch die Funktionsdifferenzierung innerhalb der Gremien ist formell nicht hierarchisch geordnet: Zwar sieht für die deutschen Gremien das Betriebsverfassungsgesetz vor, dass die Geschäftsführung jeweils einem Vorsitzenden und einer kleineren Gruppe eines erweiterten Vorstands, den Betriebsausschüssen, übertragen wird. Die Vorsitzenden vertreten ihre Gremien aber im Rahmen der von diesen gefassten Beschlüsse, sind formal Gleiche unter Gleichen.

Faktisch hat sich aber bei VW nicht nur eine große Machtdifferenzierung in und zwischen den Gremien, sondern auch eine hohe Machtkonzentration beim Betriebsrat des Wolfsburger Werks ausgebildet. Der Betriebsratsvorsitzende des Werkes Wolfsburg steht an der Spitze einer streng hierarchisch geordneten Pyramide der Interessenvertretung.

Die betriebsrätliche Interessenvertretung ist spiegelbildlich zur Betriebs- und Unternehmenshierarchie aufgebaut. Auf der Ebene des *Betriebs* (Werks) vertreten die Abteilungsbetriebsräte – in der Volkertschen Diktion: die „kleinen" Betriebsräte – jeweils die Beschäftigten einer Abteilung und finden in den Abteilungsleitern ihren betrieblichen Gegenpart. Sie werden von Bereichsbetriebsräten koordiniert, die auf der Ebene der Hauptabteilungen agieren und – so im Werk Wolfsburg – zugleich Mitglieder des 10-köpfigen Betriebsausschusses sind. Der Betriebsratsvorsitzende schließlich verhandelt auf der Ebene des Spitzenmanagements.

Die Interessenvertretung auf der Ebene des *Unternehmens* obliegt dem Gesamtbetriebsrat (GBR). In diesem Gremium werden die Interessen der Belegschaften der Werke austariert, Konkurrenzen – etwa um Produktionslinien – ausgehandelt und die Politiken der Arbeitnehmervertretung gegenüber dem Management formuliert. Im geschäftsführenden Gesamtbetriebsausschuss (GBA), dem Machtzentrum des Gremiums, sind die Werke durch ihre Betriebsratsvorsitzenden vertreten; sie bilden die Spitze der Betriebsratshierarchie des Unternehmens, und ihnen ist auch die Kommunikation mit dem Spitzenmanagement vorbehalten. Auch im Gesamtbetriebsrat, in dem die Vertretung der Betriebe nach Belegschaftsgröße gewichtet ist, hat der Vorsitzende des Wolfsburger Werks eine hervorgehobene Position inne. Als Vorsitzender verhandelt er mit dem Vorstand über Strategien und Probleme des gesamten Unternehmens und wirkt auch bei Produktions- und Standortentscheidungen mit, welche die anderen Werke betreffen; er verfügt in seiner Doppelfunktion über einen Stab von Mitarbeitern; auch geht die Kommunikation der übrigen Betriebsratsvorsitzenden in die Unternehmenszentrale weitgehend über ihn. Abgerundet wird dies noch durch seine Funktionen als Vorsitzender des Konzernbetriebsrats, des Europäischen Betriebsrats und des Weltkonzernbetriebsrats. Er repräsentiert die gesamte Belegschaft des Konzerns im In- und Ausland; bei ihm laufen die Informationen aus den Interessenvertretungen zusammen.

Insgesamt ist es eine streng hierarchisch geordnete, in ihrer Zusammensetzung zudem höchst beständige Struktur der Interessenvertretung. Die Kumulation von Funktionen verschafft dem Betriebsratsvorsitzenden des Werks Wolfsburg eine zentrale Machtstellung in den Verhandlungen mit dem Management und gleichermaßen Autorität gegenüber den Kollegen im Betriebsrat und im Vertrauenskörper – obwohl er formell jeweils nur die Beschlüsse von Gremien vertritt. In diesem Sinne entspricht

es seiner faktischen Machtposition, wenn Volkert sich selbst als *Chef* der Betriebsräte bezeichnete und auch von Anderen so gesehen und behandelt wurde.

Volkert nutzte vielfältige Mittel, um seine Autorität innerhalb der Hierarchie der Interessenvertretung zu sichern. Er sorgte dafür, dass die Spitzen des Wolfsburger Betriebsrats alle zentralen Funktionen in den wichtigen Gremien des Gesamtbetriebsrats – neben dem GBA sind dies vor allem der Wirtschafts-, Planungs- und Bildungsausschuss – übernahmen und so keine Gegengewichte im Gesamtbetriebsrat entstehen konnten. Im Gesamtbetriebsausschuss, immerhin dem formellen Spitzengremium der Interessenvertretung im Unternehmen, wagte, wie von Leyendecker (Süddeutsche Zeitung vom 05.11.2007) berichtet wurde, kaum jemand „aufzumucken". Selbst Betriebsratsvorsitzende großer Werke lernten hier schnell, dass sie ihren Belegschaften nur Nachteile einhandelten, wenn sie von der von Volkert vorgegebenen Linie abwichen. So verriet ein Betriebsratsvorsitzender, dass man in dem Ausschuss immer, wenn Wortbeiträge Volkert nicht passten, „unterschwellig" Angst vor negativen Auswirkungen auf die Standortbelegung hatte. Schließlich habe Volkert maßgeblichen Einfluss darauf gehabt, „welcher Standort welches Modell bekam bzw. wie viele Motoren gebaut wurden." Auch die Lustreisen auf Kosten des Unternehmens passten nicht allen Mitgliedern des Gesamtbetriebsausschusses, da sie fürchteten, sich zu kompromittieren; sie wagten aber nicht, dies auf den Sitzungen zur Sprache zu bringen (Süddeutsche Zeitung vom 05.11.2007). Volkert nutzte auch seine formellen Mitbestimmungsrechte ebenso wie den geläufigen, informellen Umgang mit der Unternehmensspitze, um aufmüpfige Betriebsratskollegen oder Vertrauensleute zu disziplinieren oder loszuwerden, so etwa durch Beförderungen, Versetzungen in andere Abteilungen oder in den Ruhestand.

Schließlich war die Veränderung des Gehaltssystems für Betriebsräte ein wichtiges Mittel, um Gefolgschaftstreue zu honorieren und kritische Stimmen zu disziplinieren. Unter Volkert wurde das bisherige, relativ transparente System abgelöst und eine Kommission gegründet, in der er und sein Stellvertreter die Arbeitnehmerseite vertraten, und letztlich über die Gehälter von Betriebsräten entschieden – zwar nach einem Kriterienkatalog, aber unter Geheimhaltung.

2.2 Die Rolle des Betriebsrats im Aufsichtsrat: Co-Manager als Kontrolleur des Managements

Die Macht des Gesamtbetriebsrats, vor allem auch seines Vorsitzenden, und seine Beziehungen zum Vorstand sind nicht angemessen zu bestimmen, wenn nicht auch seine Rolle in der Unternehmensmitbestimmung betrachtet wird.

Auch im Aufsichtsrat haben die Betriebsräte eine starke Position. Sie stellen allein 6 der 20 Mitglieder im Konzernaufsichtsrat, allesamt Vorsitzende und Mitglieder des Gesamt- bzw. des Konzernbetriebsrats. Die „Arbeitnehmerbank" wird zudem durch gewichtige gewerkschaftliche Vertreter wie den Vorsitzenden der IG Metall verstärkt. Der Gesamt- und Konzernbetriebsratsvorsitzende ist zugleich Mitglied im Macht- und Entscheidungszentrum, dem Präsidium des Aufsichtsrats, wie auch dem Kontrollgre-

mium, dem Prüfungsausschuss.[6] Der Konzern- und Gesamtbetriebsratsvorsitzende nimmt dabei eine zentrale Rolle ein: Als Mitglied in den beiden Schlüsselgremien des Aufsichtsrats übt er zentrale Funktionen der Kontrolle des Managements aus.

Volkswagen unterliegt zwar dem Mitbestimmungsgesetz von 1976, das eine „unterparitätische" Vertretung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat vorsieht. Im Falle VW hat die Arbeitnehmerbank aufgrund des VW-Gesetzes aber sehr viel weitergehende Mitbestimmungsrechte. Unternehmenspolitik wird in diesem Rahmen sehr stark durch *Stakeholder*-Interessen und durch politische Allianzen – so mit der niedersächsischen Landesregierung als Minderheitsaktionär – beeinflusst. In dieser Konstellation kann die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat beträchtlichen Einfluss auf grundlegende Entscheidungen nehmen, sei dies zu Investitionen, Produktionsstandorten oder Beschäftigungspolitiken. Auch wichtige Personalentscheidungen, so die Bestellung und Bestätigung der Vorstandsmitglieder, können nicht gegen das Votum der Arbeitnehmerbank getroffen werden. Dabei kommt den Betriebsräten zugute, dass sie, anders als die meisten übrigen Mitglieder des Gremiums, bestens mit dem Unternehmen und seinen Politiken vertraut sind. Gegenüber dem Management, das ja selbst nicht im Aufsichtsrat vertreten ist, spielen sie eine ambivalente, eine Zwitterrolle, die ihre Macht im Co-Management stärkt: Sie sind als Aufsichtsrat an strategischen Entscheidungen sowie an der Kontrolle des Managements beteiligt, arbeiten zugleich alltäglich als Co-Manager mit dem Management bei allen wichtigen Entscheidungen zusammen. Da das Management selbst nicht im Aufsichtsrat vertreten ist, können die Betriebsräte als Aufsichtsräte Strategien des Managements zur Durchsetzung verhelfen oder auch diese blockieren – und daher bereits im Vorfeld dem Management Kompromisse abringen. Insbesondere der Betriebratsvorsitzende als Mitglied im Präsidium wird so zum strategisch wichtigen Kooperationspartner und Alliierten des Managements.

2.3 Die Rolle des Betriebsrats in der IG Metall

Betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung sind zwar formell unabhängige Institutionen; faktisch sind bei VW aber Betriebsrat und gewerkschaftliche Organisation eng miteinander verflochten, sowohl institutionell als auch personell. Die sehr späte Entwicklung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung namentlich im Stammwerk Wolfsburg hat dazu beigetragen, dass die Betriebsräte und an ihrer Spitze der Gesamtbetriebsratsvorsitzende auch als Gewerkschafter und in der Gewerkschaft eine dominante Rolle spielen. Sie können sich dabei auf die dichte gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb, den hohen Organisationsgrad und nicht zuletzt auch den Firmentarifvertrag stützen (Koch 1987).

Die betriebliche Gewerkschaftsorganisation bildet eine wichtige Säule der Macht der Betriebsräte. Die IG Metall ist in den VW-Betrieben durch dichte Netze von Vertrauensleuten vertreten und aktiv. Der Vertrauenskörper stellt eine formell eigene, der betriebsrätlichen Struktur parallele, ihr aber faktisch untergeordnete Hierarchie dar. Er

---

6 Mitglieder des Präsidiums waren im Jahre 2005 neben Volkert der Aufsichtsratsvorsitzende Piech, der IG Metall-Vorsitzende Peters und Ministerpräsident Wulff.

bildet den Unterbau der Betriebsratspyramide, zugleich aber auch die gewerkschaftliche Legitimationsinstanz des Betriebsrats.

Auf Betriebsebene verknüpfen zwei Mechanismen die gewerkschaftliche mit der betrieb(srät)lichen Interessenvertretung: Erstens brauchen die Kandidaten auf der IGM-Liste zu den Betriebsratswahlen den Rückhalt der Vertrauensleute ihrer Abteilung und werden von der Vertrauenskörperleitung in Abstimmung mit der IGM-Ortsverwaltung auf der Liste platziert. Zweitens rekrutieren sich die Betriebsräte der IGM aus dem Vertrauenskörper und werden auch, bestärkt und legitimiert durch den Wahlmechanismus, von der IG Metall als „gewerkschaftliche Vertrauensleute mit besonderen Aufgaben" betrachtet. Diese Mechanismen schaffen ein widersprüchliches Verhältnis von Hierarchie und Konkurrenz: Vertrauensleute bilden einerseits die Basisorganisation einer hochgradig hierarchisierten betrieblichen Interessenvertretung, in der die Betriebsräte und vor allem ihre Spitzen – der Betriebsratsvorsitzende und die Mitglieder des Betriebsausschusses – das Sagen haben.[7] Andererseits sind Betriebsräte auch von den Vertrauensleuten ihres Vertretungsbereichs abhängig, wenn sie ihre Wiederwahl sichern wollen.

Als Spitzenvertreter der betrieblichen Gewerkschaftsstruktur üben die Betriebsratsvorsitzenden auch großen Einfluss auf die Gewerkschaft als externe Organisation aus; sie können sich dabei auf einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von ca. 90 Prozent und ein entsprechend hohes Beitragsvolumen stützen. Die enge und hierarchische Verknüpfung von betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertretung drückt sich in der prominenten Stellung der Betriebsratsvorsitzenden aus, die in Personalunion als Gewerkschafter die Heerschar der gewerkschaftlichen Mitglieder und Vertrauensleute in der Organisation vertreten und hervorgehobene Positionen in örtlichen, regionalen und nationalen Gliederungen einnehmen. So war Volkert als Gesamt- und Konzernbetriebsratsvorsitzender Mitglied im ehrenamtlichen Vorstand der IG Metall auf Bundesebene, auf Ebene des Bezirks wie auch der Verwaltungsstelle. Der Vorstand der Verwaltungsstelle Wolfsburg – mitgliederstärkste des Landes Niedersachsens – wird vom VW-Betriebsrat und seiner Spitze dominiert.[8]

Eine besondere Rolle in der IG Metall nehmen die VW-Betriebsräte schließlich aufgrund des Firmentarifvertrags ein. In den Tarifverhandlungen wird die gewerkschaftliche Seite ganz überwiegend durch betriebliche Vertreter, entsprechend den Beschäftigtenzahlen der Werke, und nur durch wenige hauptamtliche Funktionäre repräsentiert. Auch hier wird wieder die Dominanz der Betriebsratsspitzen sichtbar: Im engsten, 10-köpfigen Verhandlungsgremium finden sich neben der Bezirksleitung der IGM als Verhandlungsführer nur noch Betriebsräte – genauer: Betriebsratsvorsitzende und Mitglieder der Gesamtbetriebsausschusses; die Mehrzahl von ihnen (5) sind zugleich auch noch Mitglieder im Aufsichtsrat (IGM Bezirk 2008). Der Großen Tarif-

---

7 Ein gewisses politisches Gegengewicht bildet nur die Vertrauenskörperleitung, die allerdings längst nicht über ähnliche institutionelle Informations- und Einflusschancen verfügt.

8 Vgl. http://www.igmetall-wob.de/scripts/frameloader.php?/wohnbezirke/wolfsburg/west/west.php.

kommission, die am ehesten die gewerkschaftliche Interessenvertretung des Unternehmens repräsentiert, verbleibt dagegen nur die Funktion der Akklamation.

Ihre einflussreiche Position in der betrieblichen wie auch der externen Gewerkschaftsorganisation können Spitzenbetriebsräte in mehrfacher Weise für das Co-Management nutzen: Sie können erstens die gewerkschaftliche Karte gegenüber dem Management ausspielen und mit der Mobilisierung der Belegschaft drohen, wo ihre Rechte als Betriebsräte nicht ausreichen. Sie können zweitens die betriebliche Gewerkschaftsorganisation nutzen, um Folgebereitschaft für ihre Betriebsratsarbeit zu sichern (wie sie umgekehrt ihre Mitbestimmungsrechte nutzen können, um missliebige Gewerkschafter auf Linie zu bringen. Schließlich können sie als gewerkschaftliche Tarifpolitiker mit ihren „realistischen Positionen" auch Mittler und Alliierte des Managements sein.

2.4 Der Betriebsrat und seine Wähler: Legitimität ohne Partizipation

Eine wichtige Stütze der Autorität des Betriebsrats ist der Rückhalt der Belegschaft, wie er sich in den Ergebnissen der Betriebratswahlen ausdrückt. Im Jahre 2002 – der letzten Wahl, bei der Volkert und die ebenfalls in die Affäre verwickelten Betriebsräte sich jeweils als Spitzenkandidaten zur Wahl stellten – gewann die IG Metall mit ihren Listen im VW-Werk Wolfsburg knapp 87 Prozent und in keinem der übrigen Werke weniger als 84 Prozent der Stimmen.[9] Und auch die Affäre hat bei der folgenden Betriebsratswahl 2006 der Unterstützung der Betriebsräte der IG Metall keinen Abbruch getan.[10]

So sehr die Wahlergebnisse auf eine hohe und ungebrochene Unterstützung der Betriebsratsspitzen hindeuten – sie verbergen nur die geringe Partizipation der Belegschaft. Die Vertretenen haben, sofern sie nicht Vertrauensleute oder sonstige Funktionäre der Gewerkschaft sind, keinen Einfluss auf die Aufstellung der Kandidaten zur Betriebsratswahl und ihre Platzierung auf der gewerkschaftlichen Liste. Die Listen geben die Rangordnung von Kandidaten vor, erlauben also nicht eine Wahl der Personen. Partizipation beschränkt sich daher auf die Wahl einer der Listen.

Jenseits der Wahlen üben die Belegschaften allenfalls einen indirekten Einfluss aus. Sie haben in der Regel nur wenig Kontakt mit ihren Interessenvertretern: In großbetrieblichen Strukturen, wie sie auch für Volkswagen charakteristisch sind, agieren Betriebsräte in einer eigenen Welt, je nach Hierarchieebene mit mehr oder weniger häufigen Kontakten zur betrieblichen Basis. Im Hauptwerk Wolfsburg vertritt ein Betriebsrat jeweils 900 – 1000 Beschäftigte und seine Arbeit konzentriert sich auf Gremienarbeit und Treffen mit dem Management, und die Beziehungen zu den Be-

---

9 Bei Volkswagen wird die große Mehrheit der Betriebsratssitze traditionell durch Kandidaten der IGM-Liste besetzt, in den meisten Betrieben ist auch die Christliche Gewerkschaft Metall mit eigenen Listen vertreten.

10 In den Werken wählten 2006 zwischen 84 und 95 Prozent der Belegschaften die IG Metall-Listen (IGM Verwaltungsstelle Wolfsburg 2006). Im Hauptwerk Wolfsburg erzielte die IG Metall sowohl bei der letzten Wahl Volkerts im Jahre 2002 als auch bei den ersten Wahlen nach dem Skandal im Jahre 2006 sehr hohe Stimmenanteile (85 bzw. 87 Prozent). Allerdings war die Wahlbeteiligung im Jahre 2002 deutlich geringer.

schäftigten werden, je nach Rang in der Betriebsratshierarchie, durch Vertrauensleute oder andere Betriebsräte vermittelt. Der Betriebsratsvorsitzende wird in den Betriebsversammlungen und bei anderen inszenierten Treffen als Person sichtbar und ist vor allem durch die Medien bekannt und präsent. Der Einfluss der Wählerschaft artikuliert sich daher am ehesten indirekt, über die von den Vertrauensleuten vermittelte und kolportierte „Stimmung" in der Belegschaft.

Betriebsratswahlen geben daher eine Bewertung der Ergebnisse der Arbeit der Betriebsratsfraktion wieder, die sich auf der Liste kollektiv zur Wahl stellt. Die hohe Bestätigung der Betriebsräte der IG Metall-Liste weist darauf hin, dass die Beschäftigten die Interessenvertretung nicht an den Partizipationschancen, sondern vor allem an den Ergebnissen messen und die Bilanz der Kandidaten zumindest für akzeptabel halten. Es ist daher nicht die Partizipation der Vertretenen, sondern die Akklamation, die der Betriebsratshierarchie Legitimität und ihren Spitzenvertretern Autorität verleiht.

2.5 Politische Vernetzung

Die Stimme mächtiger Vertreter großer Belegschaften findet auch auf der politischen Bühne Beachtung. Als engagierte Parteimitglieder, als Abgeordnete auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene oder auch nur kraft privilegierten Zugangs zu politischen Entscheidungsträgern, namentlich den Parteifreunden in Parlamenten und Regierungen, können die Betriebsratsspitzen auch Einfluss auf Politiken ausüben, die für das Unternehmen und seine Beschäftigten von Belang sind. Auch dies verstärkt ihre Position gegenüber dem Management: Sie sind in der Lage, Unternehmensinteressen auf der politischen Bühne zusätzlichen Nachdruck zu verleihen und die politische Umwelt des Unternehmens zu beeinflussen.

Wie in traditionellen großbetrieblichen Arbeitermilieus üblich, bestehen bei VW enge Bindungen von Gewerkschaftern und Betriebsräten zur SPD. Insbesondere seit den 1960er Jahren haben sich unter sozialdemokratisch geführten Regierungen die Beziehungen zur Partei auf Bundes- und niedersächsischer Landesebene intensiviert und mit ihnen auch der politische Einfluss von Betriebsräten. Die Mitgliedschaft in der Partei öffnet nicht nur den Weg zum Aufstieg in der Betriebsrätehierarchie, sondern auch zu politischen Funktionen in Parlamenten oder auch Regierungen.

Auch das Unternehmen suchte die politischen Beziehungen zu nutzen und belohnte das hauptamtliche politische Engagement von freigestellten Beschäftigten in Land- und Bundestag durch Fortzahlung der Gehälter – und sorgte so für eine direkte Vertretung von Unternehmensinteressen in der Politik, so etwa um der Forderung der Aufrechterhaltung des Dienstwagenprivilegs Nachdruck zu geben. Hartz selbst sagte: „Ich bin (…) immer davon ausgegangen, dass eine Gegenleistung für die Bezüge erfolgte (Hartz 2007: 172).

3. Zwischenfazit: VW-Betriebsratsvorsitzender – eine Position ohne Kontrolle?

Die Tradition des Co-Managements bei VW, die sich unter spezifischen Bedingungen des Unternehmens herausgebildet hat, gründet auf einer engen und weitgehenden Kooperation, die dem Betriebsrat einen Einfluss weit über den gesetzlichen Rahmen

gibt und – so wird man resümieren können – Beschäftigten und Unternehmen einen relativ erfolgreichen Kompromiss zwischen wirtschaftlichem Erfolg und sozialem Ausgleich ermöglichte. Faktische Mitwirkung an strategischen und operativen Entscheidungen in der Arbeits-, Personal- und Unternehmenspolitik, nicht zu unterschätzen auch der Einfluss des täglichen Umgangs der Spitzenbetriebsräte mit Spitzenmanagern, kurze Wege, die Häufigkeit formeller und informeller Begegnungen, die Praxis gemeinsamer Problemlösung und Kompromissfindung, persönliche Wertschätzung der Verhandlungspartner – dies alles schafft eine intensive Form des Co-Managements. Sie beruht aber auf einer Machtstruktur, die nur zu einem Teil aus den Mitbestimmungsrechten der Betriebsverfassung herrührt, vielmehr aus verschiedenen Quellen gespeist wird. Sie gründet auf Kumulation und Transfer von Macht.

Die Betriebsratsvorsitzenden der großen Werke üben jeweils in mehreren Arenen Spitzenfunktionen aus: als Mitglieder der Gesamt- und Konzernbetriebsausschüsse, als Aufsichtsräte, gewerkschaftliche Funktionäre, eventuell auch als Politiker. In ihren multiplen, aber eng verbundenen Funktionen gewinnen sie Informations-, Verhandlungs- und Entscheidungsmacht, die auch ihre Position in der Arena des Co-Managements stärkt.

Die verschiedenen Hierarchien – der betrieblichen Mitbestimmung, der Unternehmensmitbestimmung und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung – laufen bei dem Betriebsratsvorsitzenden des größten Werks Wolfsburg zusammen. Er vereint die Funktionen des Vorsitzenden verschiedener Gremien der betrieblichen Interessenvertretung auf nationaler und internationaler Ebene, ist Mitglied in den strategisch wichtigsten Gremien des Aufsichtsrats, in dem die Arbeitnehmerseite bereits durch das VW-Gesetz eine starke Stellung hat. Er repräsentiert und verkörpert umfassend und in ganz verschiedenen Arenen und Situationen die Interessenvertretung. Für die Beschäftigten repräsentiert er Macht und Autorität in einer besonderen Weise: Er bewegt sich auf Managementebene, ist mächtig, fern und doch einer der Ihren, dem hohes Vertrauen entgegengebracht wird.

Die vielfältigen Funktionen, die insbesondere die Spitzen der Betriebsratspyramide auf sich vereinen, bringen es mit sich, dass die Grenzen verschwimmen: die Grenzen zwischen Betriebsrat und Management, die zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft, oft auch zwischen Betriebsrat und Politik. Gerade die Autorität des Gesamtbetriebsratsvorsitzenden, der seine Vorstellungen in seinen Gremien durchzusetzen und in verschiedenen Arenen Unternehmenspolitiken direkt oder indirekt zu beeinflussen vermag, legt es dem Management nahe, Politiken einvernehmlich zu gestalten und ihm weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Einflussspielräume zu eröffnen. Erfolgreiches Co-Management erleichtert es dem Management, Strategien auch in Arenen durchzusetzen oder zu beeinflussen, zu denen es nicht unmittelbaren Zugang hat (wie dem Aufsichtsrat und der gewerkschaftlichen Tarifpolitik). Es bietet der Betriebsratsspitze andererseits die Chance, Einfluss auf die Unternehmenspolitik in Feldern jenseits der formellen Mitbestimmungsrechte und in einer Weise zu nehmen, die auch die Ansprüche der von ihm vertretenen Beschäftigten befriedigt. Und das Co-Management bietet auch die Grundlage für die Privilegienausstattung, wie sie Spitzen hochgradig hierarchischer Organisationen zuzukommen scheint – Einkommen und Statusattribute, die denen von Spitzenmanagern entsprechen.

Die Position des Gesamtbetriebsratsvorsitzenden bei VW eröffnet so einen Handlungsspielraum, der faktisch nur geringen externen Kontrollen unterliegt. Sie lässt eine starke Interessenpolitik aus einer Hand, aber auch autokratische Verhaltensmuster zu. Die Kehrseite der Häufung und Verquickung der Funktionen ist aber eine hochgradige Informalität und Intransparenz von Entscheidungsprozessen. Zwar bedarf der Vorsitzende in seinen verschiedenen Funktionen jeweils des Rückhalts in seinen Gremien; er verfügt aber über ein breites Spektrum von Ressourcen – Informationen, Sachverstand seines Stabs, Einfluss- und Vetorechte, materielle Ressourcen, formelle wie informelle Mittel der positiven oder negativen Sanktionierung -, die ihm überlegene Einflusschancen in allen Arenen vermitteln und Kompromissbereitschaft oder Unterordnung fördern.

Es ist die Machtstruktur der Interessenvertretung im VW-System und insbesondere die Macht des Gesamtbetriebsratsvorsitzenden in verschiedenen Beziehungsfeldern, die auch den Rahmen für die VW-Affäre bildete; sie bietet freilich noch keine hinreichende Erklärung für die Verfehlungen, die Anlass der VW-Affäre waren. Immerhin ist die Affäre auch in der Geschichte von VW einzigartig. Es müssen auch die Hauptpersonen und ihre Beziehungen zueinander in Betracht gezogen werden. Zur unstatthaften Privilegierung und zum Missbrauch von Unternehmensressourcen bedurfte es des Zusammenspiels des Trios Piech-Hartz-Volkert, eines eklatanten Mangels an Selbstkontrolle und Moral der Protagonisten, aber auch des Mangels an Courage und Widerspruch in den Gremien der Interessenvertretung. Auch muss das Machtverhalten Volkerts in den Blick genommen wird. Volkert nutzte mit bis dahin ungekannter Rigorosität alle Machtressourcen, um sich die Gremien gefügig zu machen und Widersacher und Konkurrenten auszuschalten. Es bleibt aber die Frage, wie es möglich war, dass die Gremien sich derart entmachten ließen und Volkert sie bis zu seinem jähen Fall unangefochten repräsentieren und sich unterordnen konnte.

Ein offensichtlicher Mangel an Selbst- und Fremdkontrolle, der zu Intransparenz führt und auch eine missbräuchliche Nutzung von Amtsressourcen möglich macht – insofern hat Volkert recht, wenn er sagt: „In meiner Position damals fehlte es an kritischen Stimmen (…). Jedenfalls wäre ich froh, wenn es diese Stimmen gegeben hätte. Ich selbst war zugegebenermaßen nicht in der Lage, die Gefahr zu erkennen" (Der Spiegel 9/2008). Wie sollten ihn aber kritische Stimmen korrigieren können, wenn er alles getan und es geschafft hatte, sie zum Schweigen zu bringen?

Die Spitze des Gesamtbetriebsrats von VW und insbesondere der Wolfsburger Betriebsratsvorsitzende in Personalunion mit dem Gesamtbetriebsratsvorsitzenden wandern – so können wir schließen – auf einem schmalen Grat: Wenn das Management die Grenzen verwischt und die Vertretenen und ihre Gremien keine wirksame Kontrolle ausüben, kann letztlich nur noch die Selbstkontrolle eine Balance zwischen Interessenvertretung und den Versuchungen des Managements sichern. Dies gilt, solange nur personelle, nicht aber strukturelle Folgerungen aus der Affäre gezogen werden: klare Grenzen des Co-Managements gesetzt, Funktionen und Macht umverteilt und dezentralisiert, Kontrollformen gestärkt sowie auch Prinzipien der Personenwahl in die Betriebsratswahlen eingeführt werden. Umso problematischer, wie die Affäre in der Interessenvertretung bei VW verarbeitet wurde: Die Verfehlungen wurden völlig den Personen angelastet. Nach dem Abtritt Volkerts übernahm der Nach-

folger unverzüglich dessen Funktionen. Der König ist tot, es lebe der König! Man ging im Betriebsrat wie in der IG Metall zur Tagesordnung über und legte eine Hülle des Schweigens über die strukturellen Probleme: Ämterhäufung und Funktionsverquickung, mangelnde Partizipation in den Hierarchien der Interessenvertretung; Intransparenz und mangelnde Kontrollmechanismen.

4. Betriebsrat im Co-Management – VW ein Sonderfall?

Sicherlich spricht vieles dafür, dass das Co-Management bei Volkswagen durch sehr spezifische Bedingungen geprägt wird, welche der Betriebsratsspitze außerordentlich große Handlungs- und Einflussspielräume eröffnen. Auch bedurfte es einer spezifischen Konstellation von Personen, dass diese Spielräume derart missbräuchlich genutzt wurden. Wir könnten damit die Analyse beenden und uns auch nicht weiter besorgen: VW ein Sonderfall, die Affäre ein einmaliger Ausreißer.

Aber könnten nicht ähnliche Formen des Co-Managements auch in anderen Großunternehmen verbreitet sein? Und könnten ihnen nicht auch ähnliche Beziehungs- und Machtstrukturen zugrunde liegen und dazu beitragen, Partizipationsrechte einzuschränken und demokratische Kontrollmechanismen außer Kraft zu setzen?

Bereits in den 1970er Jahren machten die Befunde einer Untersuchung von Friedrich Weltz auf einen Stil der Beziehungen zwischen Management und Arbeitnehmervertretung aufmerksam, die als „kooperative Konfliktverarbeitung" bezeichnet wurde: „ein System wechselseitiger Abhängigkeiten, in dem beide Seiten zur Wahrung der eigenen Interessen auf das Entgegenkommen der anderen Seite angewiesen sind" (Weltz 1977: 296). Kooperative Konfliktverarbeitung drückt sich im Bemühen beider Seiten aus, Konfliktzonen präventiv zu sondieren, Konfrontationen zu vermeiden und kompromisshafte Lösungen zu finden; dabei bilden die gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen nur einen losen Rahmens, der nicht „die tatsächliche Austragung der Auseinandersetzung im Einzelfall determiniert." (ebd.: 293).

Die neuere Forschung belegt eine deutliche Tendenz der Zunahme der kooperativen Konfliktverarbeitung (Schmidt/Trinczek 1999; Wassermann 2002) und ein „Schwinden der strukturierenden Funktion des Interessengegensatzes" für Identität und Politik des Betriebsrats (Tietel 2006: 33).

Freilich zeigt sich ein beträchtliches Spektrum unterschiedlicher Muster von Interaktions- und Austauschbeziehungen zwischen Betriebsräten und Management. Als ein Muster, das sich in großen Unternehmen verbreitet hat und dort oft, allerdings keineswegs unumstritten, auch das Selbstbild von Betriebsräten prägt, gilt das „Co-Management", d.h. eine „…fast gleichberechtigte Mitwirkung an Unternehmensentscheidungen einschließlich der Investitionen" (Schmidt/Trinczek 1999: 118). Betriebsräte nehmen dabei weit über die beschränkten, im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen Mitbestimmungsrechte hinaus gestaltend Einfluss in unternehmensstrategisch bedeutsamen Entscheidungsbereichen (Müller-Jentsch/Seitz 1998; Wassermann 2002; Minssen/Riese 2007: 50). Verhandlungsbeziehungen und Interaktionskultur des Co-Managements verlangen weitgehenden Konsens der betrieblichen Akteure über betriebswirtschaftliche Erfordernisse ebenso wie die Reziprozität von Zugeständnissen und Gegenleistungen (vgl. Müller-Jentsch/Seitz 1998: 367). Der Betriebsrat entwickelt sich dabei (auch) zu einem „veritablen Organ der Betriebswirtschaft" (Müller-Jentsch),

wird „Betriebsökonom" (Kotthoff), muss sich den Kopf des Unternehmers zerbrechen und Alternativen in wirtschaftlichen, technologischen und organisatorischen Frage entwickeln (Wassermann 2002: 60).

Co-Management trägt dazu bei, dass die traditionelle Grenze zwischen manageriellen und betriebsrätlichen Themenfeldern und Funktionen tendenziell aufgehoben wird; „die Unterschiede zwischen Interessenvertretung einerseits und Beteiligung an den Leitungsfunktionen des Unternehmens andererseits verschwimmen", wie die Kommission Mitbestimmung feststellt (1998: 77). Dabei gerät der Betriebsrat, wie Kotthoff betont, in einen „interessentheoretischen Widerspruch": Er wird „zu einem Teil des innersten Managementzirkels. Er wird zum Co-Manager der Geschäftsleitung und damit zum Teilhaber an der Herrschaft. Er ist ein Repräsentant des Systems. Und zugleich ist er der Repräsentant der Gewerkschaft im Betrieb und ein interessenbewusster Vertreter der Arbeitnehmer. Er ist ins Entscheidungszentrum inkorporiert. Er wird in alle Vorgänge und Planungen umfassend einbezogen und bereits im Stadium der Vorüberlegungen informiert und konsultiert. Kooperation, Konsens und Vertrauen sind in reichem Maße vorhanden und werden von beiden Seiten als der eigentliche Reichtum gewertet und gehütet" (1994: 204).

Volkswagen ein Sonderfall? Ein erster grober Blick über die Literatur legt eher die Annahme nahe, dass das Co-Management bei Volkswagen zwar außergewöhnliche Mitbestimmungsrechte einräumt, damit aber nicht aus dem Rahmen eines Beziehungsmusters fällt, das in deutschen Großunternehmen verbreitet ist.[11] Könnte es sein, dass derart intensive und relativ gleichgewichtige Formen des Co-Managements auch anderswo in (Macht-) Strukturen eingebettet sind, die den Betriebsratsvorsitzenden und zumal dem Gesamtbetriebsratsvorsitzenden große Autorität und Handlungsspielräume nach innen und außen verschaffen – auf Kosten von Partizipation und Transparenz?

Sucht man Antworten auf diese Frage, findet man in der Forschung kaum mehr als weiße Flecken – die Frage wird kaum gestellt oder höchst kurzschlüssig beantwortet.[12] Dabei könnte doch bereits die empirische Anschauung genug Anstöße geben. Nicht nur in Montanunternehmen, sondern auch in großen Unternehmen mit formell nur unterparitätischer Mitbestimmung nehmen Betriebsräte als Aufsichtsräte beträchtlichen Einfluss auf Unternehmensentscheidungen und die Betriebsratsvorsitzenden befinden sich hier oft im inneren Machtzirkel. Betriebsräte großer mitgliederstarker Unternehmen haben auch eine starke Machtposition in der gewerkschaftlichen Organisation, auf betrieblicher wie auch auf lokaler, regionaler oder gar nationaler Ebene. Schließlich sind Betriebsräte nicht nur aus großen kommunalen Eigenbetrieben oder

---

11 Allerdings ist Co-Management auch im Spektrum großer Unternehmen nicht das einzige Muster von Interaktions- und Austauschbeziehungen (s. die Typologien von Kotthoff 1994; Bosch et al. 1999; Müller-Jentsch/Seitz 1998)

12 So wird häufig neben dem Betriebsverfassungsgesetz nur noch die Mobilisierungsfähigkeit der Belegschaft als wichtigste Machtressource erwähnt (Bosch u.a. 1999: 31ff; Wassermann 2002: 61). Minssen/Riese (2008: 135) fügen noch „mikropolitisches Geschick" hinzu.

aus Energieversorgungsunternehmen auch als Mitglieder (meist) einer Partei politisch vernetzt.

Die Betriebsräteforschung ist in starkem Maße durch den konzeptionellen Rahmen geprägt worden, den Fürstenberg in den späten 1950er Jahren entwickelte. Der Betriebsrat als „Grenzinstitution" findet sich demnach „in einem institutionell begründeten dreifachen Spannungsverhältnis, das seinen Verhaltensspielraum bestimmt. Im Schnittpunkt dreier Interessengruppen, der Belegschaft, der Betriebsführung und der Gewerkschaft, nimmt er eine deutliche Grenzstellung ein" (Fürstenberg 1958: 426). Das Handlungsfeld des Betriebsrats wird durch die Beziehungen zu diesen Akteuren bestimmt, die unterschiedliche Anforderungen an ihn stellen. Der Betriebsrat muss dabei drei Probleme lösen: 1. das Repräsentationsproblem: er muss die Interessen einer heterogenen Belegschaft vermitteln und „auf der Grundlage eines wohlverstandenen Belegschaftsinteresses" (ebd.: 422) zu vertreten suchen; dabei läuft er „Gefahr, den unmittelbaren Kontakt zur Wählerschaft zu verlieren und ihn häufig durch mehr oder weniger gut inszenierte Veranstaltungen ersetzen zu müssen" (ebd.: 421); 2. das Integrationsproblem: Er muss in der Zusammenarbeit mit dem Management die unterschiedlichen Anschauungen von Betriebsrat und Betriebsführung „im Hinblick auf einheitliche Maßnahmen zur Erreichung des Betriebszwecks zu integrieren" suchen (ebd.: 422), ohne sich zu stark mit den „Einzelzielen der Betriebsführung" zu identifizieren und sich vom Unternehmen in die „bestehende Formalorganisation" einbauen zu lassen; 3. das Solidaritätsproblem: er muss die Kooperation zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft als zwei formal voneinander unabhängigen, sich aber faktisch einander durchdringenden und ergänzenden Institutionen gestalten (ebd.: 424).

Die meisten späteren Untersuchungen von Betriebsräten sind in dem von Fürstenberg abgesteckten konzeptionellen Rahmen geblieben: Der Betriebsrat wird als institutioneller, einheitlich handelnder Akteur im Verhältnis zu anderen Akteuren gesehen; Beziehungsfeld und Verhaltensspielraum scheinen allein durch die rechtlichen Einflussspielräume des Betriebsverfassungsgesetzes und die unterschiedlichen, ja widersprüchlichen Anforderungen von Management, Belegschaft und Gewerkschaft bestimmt. In diesem Bezugsrahmen hat die neuere Forschung zu Betriebsräten die rechtlichen und institutionellen Beziehungen der betrieblichen Mitbestimmung und ihre empirischen Ausprägungen untersucht und Typologien der Beziehungsmuster konstruiert. Dabei konzentriert sich das Interesse aber auf das Integrationsproblem, die Macht- und Aushandlungsbeziehungen zwischen Management und des Betriebsrats als Institution. Den Autoritätsbeziehungen innerhalb des Betriebsrats und den Beziehungen des Betriebsrats zur Belegschaft und zur Gewerkschaft wird dagegen nur selten ähnliche Aufmerksamkeit zuteil. Die wenigen Untersuchungen, die diese berücksichtigen, unterstreichen aber die Bedeutung der Frage nach den dem Co-Management zugrunde liegenden Machtstrukturen. So sieht Kotthoff, als hätte er das Co-Management bei VW vor Augen, die außerordentliche Autoritätsposition des Betriebsratsvorsitzenden als charakteristisch für Co-Management, bei ihm durch den Typ des „Betriebsrats als Ordnungsmacht" repräsentiert. Sie beruht nicht nur auf dem „… persönlichen Miteinanderkönnen, ja der Symbiose einer einflussreichen Person im Management und einem erfahrenen Betriebsratsvorsitzenden", sondern auch auf der

strengen hierarchischen und Statusordnung im Gremium. Die Beziehung zur Belegschaft erscheint als vertikales Gefolgschaftsverhältnis einer „Patronagegemeinschaft" (Kotthoff 1994: 292ff.). Co-Management, so auch der Befund Britta Rehders in ihrer Untersuchung der betrieblichen Bündnisse, fördert die Tendenz des Betriebsrats, die Belegschaft zu marginalisieren und die Legitimierung auf die Wahl zu reduzieren: „Demokratische Willensbildungsprozesse (werden) weitgehend vermieden, um die Wirksamkeit der Interessenvertretung und die Verpflichtungsfähigkeit gegenüber der Arbeitgeberseite zu erhöhen" (Rehder 2006: 231). Mit der Hierarchisierung, Machtkonzentration und faktischen Einschränkung von Partizipation verändern sich aber die Legitimationsformen. Betriebliche Mitbestimmung legitimiert sich nicht durch Partizipation, sondern durch ihren Ertrag, ihren *output* (Rehder 2006: 202).

Starkes Co-Management – dies lassen sowohl die Beobachtungen zu VW als auch vertraute Befunde der Mitbestimmungsforschung vermuten – hat seine Kehrseite in der streng hierarchischen Zuweisung von Vertretungs- und Entscheidungsrechten und damit auch von Ressourcen und Einflusschancen: Sie verleiht den Betriebsratsspitzen jeweils hohe Autorität nach innen und außen, schirmt sie aber auch vor der Kritik und dem Einfluss der Kollegen in den Gremien ab, fördert die Disziplinierung und Unterdrückung abweichender Meinungen und Interessen und schränkt faktisch die Partizipation ein: Co-Management auf Kosten demokratischer Willensbildung und Kontrollen.

Der von Fürstenberg entwickelte konzeptionelle Rahmen erweist sich aber letztlich als zu eng, um die komplexe Form der Interessenvermittlung im Co-Management zu erfassen: Das Handlungsfeld des Betriebsrats wird nicht nur durch die Arenen der betrieblichen Mitbestimmung und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung markiert, sondern – dies belegt das Beispiel von VW nachdrücklich – auch durch die der Unternehmensmitbestimmung und die der Politik geprägt. Das Beziehungs- und Handlungsfeld des Co-Managers erschließt sich daher nur durch einen Multi-Arenen-Ansatz, der auch die Funktionsverquickungen und die mit ihnen verbundenen Machttransfers wie auch Kompromisszwänge erfasst.

Die verschiedenen Arenen sind zwar institutionell getrennt und weisen jeweils eigene Spielregeln auf. Der Co-Manager vereint aber Spitzenfunktionen in den verschiedenen Arenen auf sich. Er vermehrt damit nicht nur seine Machtressourcen; er erweitert auch das Spektrum von widersprüchlichen Erwartungen und Verpflichtungen, denen er gerecht werden muss.

Die Funktionen in den verschiedenen Arenen vermitteln jeweils Informations- und Einflusschancen auch in den jeweils anderen Arenen. Nicht nur, dass sich dieselben Personen immer wieder und in verschiedenen Rollen treffen, so die Betriebsratsspitzen und Vorstandsmitglieder als Partner beim täglichen Co-Management, als Tarifpartner im Zuge von Tarifverhandlungen, als Aufsichtsräte von Tochtergesellschaften, als Kollegen in gewerkschaftlichen Zusammenhängen, als Parteigenossen oder als Fußballfans in der VIP-Lounge des von der Firma gesponserten Fußballclubs. Die Beziehungen und Umgangsweisen werden auch durch die anderen Rollen jeweils alimentiert und mitgeprägt.

Es ist der (Gesamt-)Betriebsratsvorsitzende des großen Unternehmens, der am stärksten das Beziehungsgeflecht in einer Person verkörpert, die vielfältigen, auch

widersprüchlichen Erwartungen und Interessen miteinander vermittelt und ein Reservoir von Ressourcen nutzen kann, die aus den verschiedenen Beziehungen zusammenfließen. Die Spitzenfunktionen der Betriebsratsvorsitzenden in verschiedenen Verhandlungsarenen vermitteln Chancen des Transfers und der Kumulation von Einflusschancen und legen *trade offs* nahe: Entgegenkommen des einen in einer Arena kann durch Entgegenkommen des anderen in der anderen Arena entgolten, Konflikte in einer Arena können in eine andere übertragen werden. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zwischen Betriebsrat und Management, sondern auch im engeren Bereich der Interessenvertretung.

Ämterhäufung schafft aber auch zusätzliche Erwartungen und Verpflichtungen. Co-Manager in einem derart komplexen Beziehungsfeld müssen unterschiedliche Interessen – nicht nur die der von ihnen vertretenen Belegschaft – so balanzieren, dass ihr Diskurs, vor allem aber ihr Verhalten in allen verschiedenen Arenen eine gewisse Konsistenz gewinnt und offene Diskrepanzen und Konflikte vermieden werden. Ihr Verhalten ist immer schon auch durch Erwartungen und Verpflichtungen aus anderen Rollen geprägt, die zur Konsistenz und zum Kompromiss geführt werden müssen, wird durch Kompromisszwänge multipler Rollen und Verpflichtungen gefiltert. So müssen konsensuelle oder kompromisshafte Entscheidungen im Co-Management gegenüber dem Betriebsratsgremium, dem Vertrauenskörper und der Gewerkschaft und letztlich auch der Belegschaft vertretbar sein und vertreten werden. Entscheidungen im Aufsichtsrat, die sie mitgetragen haben, müssen Betriebsräte vor dem Gremium, dem Vertrauenskörper und der Belegschaft, natürlich auch gegenüber den Managern „der anderen Seite" verantworten können usw. Es hängt mit dieser Vielfalt auch widersprüchlicher Erwartungen zusammen, die im Co-Management zum Kompromiss gebracht werden müssen, dass die Rollendefinitionen verschwimmen, die Abgrenzungen unklar werden – und zwar nicht nur in den Beziehungen zum Management, sondern auch in den Beziehungen zur Gewerkschaft, mitunter auch zur Partei.

Gerade angesichts dieser Vielfalt von Erwartungen und Verpflichtungen, die Betriebsräte im Co-Management miteinander in Einklang bringen müssen, ist die Kumulation von Funktionen und die Konzentration von Machtressourcen beim (Gesamt-) Betriebsratsvorsitzenden problematisch. So sehr sie eine effiziente „Politik aus einer Hand" ermöglichen und die Verlässlichkeit von in den verschiedenen Arenen getroffenen Abmachungen absichern – sie fördern auch die Politik der informellen Vor-Absprachen und Entscheidungen hinter verschlossenen Türen, die in den Gremien dann nur noch formell abgesegnet werden, und damit die Intransparenz, die faktische Einschränkung von Partizipation und die Ausschaltung von Kontrollmechanismen.

Die neuere Mitbestimmungsforschung gibt, so lässt sich resümieren, nur einen sehr beschränkten Einblick in das reale Spektrum der Beziehungen, Funktionen und Machtressourcen modernen Co-Managements in großen Unternehmen. Das Beziehungsfeld ist vielfältiger, umfasst mehr Arenen und Akteure als in der Fürstenbergschen Tradition unterstellt. Der Betriebsrat steht auch nicht einfach verschiedenen anderen institutionellen Akteuren gegenüber, deren Anforderungen er zu verarbeiten hat, ist vielmehr durch multiple Rollen und Funktionsverquickungen direkt mit ihnen liiert und verflochten und beeinflusst in hohem Maße deren Erwartungen und Verhaltensweisen. Schließlich ist der Betriebsrat selbst hierarchisch strukturiert, und seine

Spitzen können ihre führenden Rollen in den verschiedenen Arenen – als ehrenamtliche gewerkschaftliche Funktionäre, als Aufsichtsräte oder als einflussreiche Parteimitglieder – als Machtressourcen nutzen, um ihre umfassende Autoritätsposition zu befestigen. In dem von Fürstenberg entwickelten konzeptionellen Rahmen sind diese strukturellen Bedingungen ebenso wenig zu erfassen wie die spezifischen Probleme, mit denen Betriebsräte fertig werden müssen. Fürstenberg hatte drei Probleme benannt, die der Betriebsrat als Grenzinstitution zu lösen hat: – das der Repräsentation, der Integration und der Solidarität. Ämterhäufung – und -verquickung einerseits, Hierarchisierung der Interessenvertretung andererseits schaffen aber weitere Probleme: Die Bündelung von Machtressourcen macht zwar eine starke Interessenpolitik möglich, birgt aber hohe Risiken der Intransparenz von Entscheidungsprozessen und der Einschränkung von Rechenschaft (Transparenzproblem). Die Hierarchisierung erleichtert zwar konsistente Interessenpolitiken und vermindert die Friktionen organisationsinterner Aushandlungsprozesse, sie geht aber auf Kosten der Partizipation der Vertretenen (Partizipationsproblem).

5. Fazit: Die Machtstruktur der Interessenvertretung im Co-Management – Blindflecken oder Tabuzone der Mitbestimmungsforschung?

So einmalig die Verfehlungen, die den Anlass bildeten – die VW-Affäre kann nicht nur als Lehrstück der Risiken von Co-Management, sondern auch der Defizite und Blindflecken sozialwissenschaftlicher Mitbestimmungsforschung gelten.

Defizite betreffen *erstens* das reale Beziehungsfeld und -geflecht des Betriebsrats im Co-Management. Wichtige Rollen des Co-Managers, die als Machtressourcen dienen und gerade durch ihre Verknüpfung große Einflusschancen in allen Handlungsarenen vermitteln, kommen ebenso wenig ins Blick- und Untersuchungsfeld wie die vielfältigen Verpflichtungen und Erwartungen, denen Spitzenbetriebsräte gerecht werden und eine gewisse Konsistenz geben müssen. Ein Mangel liegt vor allem in der systematischen Vernachlässigung der Folgen der Bündelung und Verquickung der vielfältigen Funktionen, wie sie sich vor allem beim Betriebsratsvorsitzenden konzentrieren. Und so kommen auch die Risiken der Informalisierung und Intransparenz von Entscheidungsprozessen gar nicht erst in den Blick, die mit der Ämterhäufung und den vielfältigen Kompromisszwängen des Co-Managers verbunden sind.

Ein Blindflecken der Forschung ist *zweitens* die interne Macht- und Partizipationsstruktur der Interessenvertretung. Der Betriebsrat wird ganz überwiegend als Institution und unitarischer Akteur analysiert, nicht als durch Machtbeziehungen strukturierte Organisation. Nur selten finden wir Verweise auf die innere Struktur des Betriebsrats, nur wenige Untersuchungen widmen der Funktion des Betriebsratsvorsitzenden besondere Aufmerksamkeit.[13] Wir finden in der Forschung auch kaum systematische Analysen der Beziehungen zwischen Betriebsräten und gewerkschaftlichen Vertrau-

---

[13] Bemerkenswerte Ausnahmen bilden die Arbeiten von Kotthoff (1994), der auch die Autoritätsstruktur im Betriebsrat behandelt, und von Tietel (2006: 2007) über die Rolle des Betriebsratsvorsitzenden. Insgesamt ist aber Dörre zuzustimmen, der die Rolle des Betriebsratsvorsitzenden für „(...) eine der blinden Stellen sozialwissenschaftlicher Elitenforschung“ hält (Dörre 2006: 26).

ensleuten und nur selten Untersuchungen der Beziehungen aus der Perspektive der vertretenen Belegschaften (Rehder 2006; Holtrup 2008).

Die Defizite und Blindflecken legen den Schluss nahe, dass sozialwissenschaftliche Mitbestimmungsforschung auf einem Auge weitgehend machtblind ist. Sie konzentriert sich auf die Machtbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat. Die Machtstruktur der Interessenvertretung selbst bleibt dagegen im Dunkeln, und so bleibt die Frage offen, ob und inwieweit erfolgreiches Co-Management in großen Unternehmen sich auf Ämterhäufung, Machtkonzentration und Hierarchisierung stützen und die Autorität des Co-Managements systematisch mit Intransparenz von Entscheidungsprozessen und mit der Einschränkung von Partizipation und von Kontrollen verknüpft sein könnte – wenn die Frage überhaupt gestellt wird.

Die Blindflecken, so sehr sie auch aus eingefahrenen Forschungstraditionen herrühren können, markieren aber auch eine Tabuzone sozialwissenschaftlicher Mitbestimmungsforschung. Die Ausblendung der Machtstruktur der Interessenvertretung im Co-Management mag durch die Solidarität der Forscher mit Institutionen und Organisationen der Interessenvertretung, die in Zeiten der Globalisierung und der neoliberalen Wende in Bedrängnis geraten sind, gefördert werden. Sie zeigt aber auch an, wie weit Mitbestimmungsforschung inzwischen durch Interessen geprägt wird: Forscher sind oft auf die Unterstützung von Betriebsräten und Gewerkschaften angewiesen, um Zugang zum Untersuchungsfeld oder auch Mittel der Forschungsförderung zu erhalten. Und so setzt sich die Tabuisierung der strukturellen Grundlagen von Co-Management im Mitbestimmungsdiskurs auch in der Mitbestimmungsforschung fort.

Literatur

Adams, Michael (2006): Das Ende der Mitbestimmung. In: ZIP – Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 34: 1561-1567.

D'Alessio, Nestor / Oberbeck, Herbert (2000): Einstieg in ein neues Rationalisierungsparadigma. Der Pakt zur Standort- und Beschäftigungssicherung bei VW. In: Klitzke, Udo / Betz, Heinrich / Möreke, Mathias (Hrsg.): Vom Klassenkampf zum Co-Management? Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik. Hamburg: VSA: 100-116.

Ashforth, Blake E. / Anand, Vikas (2003) The Normalization of Corruption in Organizations. In: Research in Organizational Behavior, 25: 1-52.

Bosch, Aida / Ellguth, Peter/Schmidt, Rudi/Trinczek, Rainer (1999): Betriebliches Interessenhandeln. Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der westdeutschen Industrie. Opladen: Leske und Budrich.

Dörre, Klaus (2006): Gewerkschaftseliten nach 1945 – Kontinuität und Wandel der Führungsgruppen deutscher Gewerkschaften: Das wieder belebte Interesse an den gewerkschaftlichen Führungsgruppen. In: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen, Forschungen und Forschungsberichte, 35: 7-28.

Doleschal, Reinhard (1982): Zur geschichtlichen Entwicklung des Volkswagenkonzerns. In: Doleschal, Reinhard / Dombois, Rainer (Hg): Wohin läuft VW? Automobilproduktion in der Wirtschaftskrise. Reinbek: Rowohlt: 18-54.

Edelmann, Heidrun (2003): Heinz Nordhoff und Volkswagen. Ein Unternehmer im amerikanischen Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

Fürstenberg, Friedrich (1958): Der Betriebsrat – Strukturanalyse einer Grenzinstitution. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 10: 419-429.

Haipeter, Thomas (2000): Mitbestimmung bei VW. Neue Chancen für die betriebliche Interessenvertretung. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Hartz, Peter (2000): Zwischen Mitbestimmung und Co-Management – eine Ortsbestimmung der Beteiligungsidee. In: Klitzke, Udo / Betz, Heinrich / Möreke, Mathias (Hrsg.): Vom Klassenkampf zum Co-Management? Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik. Hamburg: VSA: 159-178.

Hartz, Peter (2007): Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Kloepfer. o.O.: Hoffmann und Campe.

Holtrup, André (2008): Individualisierung der Arbeitsbeziehungen? Ansprüche von Beschäftigten an Arbeit und Interessenvertretung. Mering: Hampp.

IG Metall, Bezirk Niedersachsen und Sachsen- Anhalt (2008): Präsentation für das Angestelltenforum IG Metall bei Volkswagen am 23. April.

IG Metall, Verwaltungsstelle Wolfsburg (2006): Betriebsratswahl 2006, Ergebnisse.

Jürgens, Ulrich (2002): Vorfahrt für Innovationen. Fallstudie VW: Shareholder value nicht im Mittelpunkt. In: WZB-Mitteilungen, 98: 14-18.

Koch, Günther (1987): Arbeitnehmer steuern mit : Belegschaftsvertretung bei VW ab 1945. Köln: Bund-Verlag.

Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (1998): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen, Bilanz und Perspektiven. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-76A88519/stiftung/Abschlussbericht1.pdf.

Kotthoff, Hermann (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. Mering: Hampp.

Leyendecker, Hans (2007): Die große Gier. Berlin: Rowohlt: 154- 214.

Minssen, Heiner / Riese, Christian (2008): Professionalität der Interessenvertretung. Arbeitsbedingungen und Organisationspraxis von Betriebsräten. Berlin: Sigma.

Müller-Jentsch, Walther (1997): Soziologie der industriellen Beziehungen. Frankfurt/New York: Campus.

Müller-Jentsch, Walther (2003): Mitbestimmungspolitik. In: Schroeder, Wolfgang / Wessels, Bernhard (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 451-477.

Müller-Jentsch, Walther / Seitz, Beate (1998): Betriebsräte gewinnen Konturen. Ergebnisse einer Betriebsrätebefragung. In: Industrielle Beziehungen, 5(4): 361-387.

Pries, Ludger (2002): 5000x5000: Ende gewerkschaftlicher Tarifpolitik oder innovativer betrieblich-tariflicher Sozialpakt? In: Industrielle Beziehungen, 9(2): 222-235.

Promberger, Markus (2002): Das VW-Modell und seine Nachfolger. Pioniere einer neuartigen Beschäftigungspolitik. Mering: Hampp.

Promberger, Markus / Rosdücher, Jörg/Seifert, Hartmut, Trinczek, Rainer (1996): Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung. Berlin: Sigma.

Rehder, Britta (2006): Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: Zeitschrift für Soziologie, 35(3): 227-242.

Schmidt, Rudi / Trinczek, Rainer (1999): Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen. In: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. Mering: Hampp: 103-128.

Schumann, Michael / Kuhlmann, Martin / Sanders, Frauke / Sperling, Hans-Joachim (Hrsg.) (2006): Auto 5000: ein neues Produktionskonzept. Hamburg: VSA.

Tietel, Erhard (2006): Konfrontation, Kooperation, Solidarität. Betriebsräte in der sozialen und emotionalen Zwickmühle. Berlin: Sigma.

Tietel, Erhard (2007): Der BR als paradoxe Führungskraft. In: Haupl, Rolf/Daser, Bettina: Macht und Psyche in Organisationen. Göttingen: Vandenhoek und Ruprecht: 279-319.

Wassermann, Wolfram (2002): Die Betriebsräte. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Weltz, Friedrich (1977): Kooperative Konfliktverarbeitung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 28(5): 291-301.