



Streik der CUT in einem Stahlwerk im Jahr 1988.

Betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung in Brasilien

Wer über Interessenvertretung in Brasilien berichten will, muß zunächst seine deutsche Brille ablegen. Vieles, was hier selbstverständlich ist, findet sich dort nicht wieder.

Ca. 90 % aller Erwerbstätigen stehen bei uns in einem Arbeitsverhältnis. Schwarzarbeit und andere nicht erfaßte Formen von Arbeit sind relativ unbedeutende Ausnahmen.¹⁾ In Brasilien arbeitet die Hälfte der Bevölkerung im sog. informellen Sektor²⁾, d. h. in Beziehungen, die nicht (arbeits-)rechtlich durchstrukturiert sind. Interessenvertretung in unserem Sinne findet dort bisher nicht statt.³⁾

Die Unterschiede in der Einkommensverteilung sind noch sehr viel krasser als bei

uns. Die 20 % Ärmsten, d. h. das unterste Fünftel der Einkommenspyramide erzielte 1990 gerade 2,6 % des Volkseinkommens, während die 10 % Reichsten 48,1 % vereinnahmten.⁴⁾

Zwar existiert seit 1988 eine demokratische Verfassung⁵⁾, und auch das Parlament und der Präsident sind demokratisch gewählt, doch ist die autoritäre Vergangenheit in vielen Teilen der Gesellschaft sichtbar. In manchen Regionen ist es noch immer lebensgefährlich, als Gewerkschaftsmitglied bekannt zu sein.

Rechtsnormen existieren in großer Zahl, doch besteht die verbreitete Einschätzung, die Mächtigen würden allemal Mittel und Wege finden, sich lästiger Bestimmungen zu entledigen. Die Gerichte arbeiten langsam, die Entscheidungsspielräume sind relativ groß, weil es kein vergleichbar dichtes Netz an Präjudizien und Literaturmeinungen wie etwa in der Bundesrepublik gibt.

Das traditionelle korporatistische Gewerkschaftssystem

Das gesamte Arbeitsrecht ist in einer Art Arbeitsgesetzbuch geregelt⁶⁾, das am 1. Mai 1943 erlassen wurde und das in weiten Teilen unverändert gilt. Im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts orientiert es sich an Mussolinis „Carta del lavoro“⁷⁾ wonach weder von freier Gewerkschaftsbildung noch von Arbeitskampf die Rede sein kann.

Nach brasilianischem Recht werden auf der Ebene der einzelnen Gemeinde Gewerkschaften aus den Angehörigen einer „Kategorie“ gebildet. Hat sich z. B. für den Bereich „Landarbeiter“, „Reinigungspersonal“ oder „Bankangestellte“ eine Gruppe von Beschäftigten zusammengeschlossen, so stellt sie erst dann eine Gewerkschaft im Rechtssinne dar, wenn sie als solche vom Staat anerkannt ist. Sobald

ein solcher Akt erfolgt ist, darf keine zweite Organisation im gleichen Sektor gebildet werden; es gilt der Grundsatz der sog. *unicidade*. Die Gewerkschaft vertritt alle Angehörigen ihres Bereichs; die Mitgliedschaft spielt keine Rolle mehr. Die Mitglieder können allerdings in regelmäßigen Abständen eine neue Führung wählen. Allein diese auf kommunaler Ebene existierenden Gewerkschaften können Tarifverträge abschließen.

Auf überörtlicher Ebene/insbesondere auf der Ebene eines Bundeslandes, können sog. Föderationen gebildet werden. Sie sind jedoch nicht tariffähig. Mit ausdrücklicher staatlicher Genehmigung ist allerdings auch eine (Mitglieder-)Gewerkschaft auf Landesebene möglich. Auf gesamtstaatlicher Ebene existieren sog. Konföderationen, die die Einzelorganisationen zusammenfassen, aber gleichfalls nicht tariffähig sind.

Die Finanzierung der genannten Organisationen erfolgt über die sog. Gewerkschaftssteuer. Der einzelne Arbeitgeber ist verpflichtet, einen Tageslohn pro Jahr abzuführen, was bei 200 Arbeitstagen etwa 0,5 % entspricht. Von diesem Betrag gehen 60 % an die (eigentlichen) Gewerkschaften auf örtlicher Ebene, 15 % an die Föderationen und 5 % an die Konföderationen. Ein Anteil von 20 % steht dem Arbeitsministerium zu.

Die tariffähigen Gewerkschaften verhandeln mit der Arbeitgeberseite, die in analoger Weise organisiert ist. Kommt es zu keiner Einigung, kann jede Seite die Arbeitsgerichte anrufen. Diese bestehen — scheinbar ähnlich wie in Deutschland — aus einem Berufsrichter und je einem ehrenamtlichen Richter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite. Diese sog. Klassenrichter werden von den Föderationen beider Seiten vorgeschlagen, üben ihre Funktion als Vollzeittätigkeit aus und sind bereits nach 5 Jahren pensionsberechtig. Viel wichtiger als diese Besor-

derheit ist der sog. poder normativo: Die Arbeitsgerichte können bei Tarifaueinandersetzungen Entscheidungen mit normativer Kraft, d. h. mit der Wirkung eines Tarifvertrags treffen. Sie sind damit — nicht anders als die magistratura del lavoro zur Zeit Mussolinis⁸⁾ — eine Instanz der Zwangsschlichtung.⁹⁾

Neuere Entwicklungen

Die seit 1964 herrschende Militärdiktatur nahm den bestehenden Apparat zunächst voll in Dienst. Angesichts des drastischen Reallohnrückgangs blieb vom bisherigen korporatistischen System nur noch die repressive Seite übrig.¹⁰⁾ Etwa ab Mitte der 70er Jahre bildeten sich erste Ansätze einer unabhängigen Gewerkschaftsbewegung („novo sindicalismo“). Der Versuch, parallel zu den offiziellen eigenen Organisationen aufzubauen, brachte jedoch zunächst wenig Fortschritte.¹¹⁾ Man ging deshalb dazu über, die staatlich anerkannten Organisationen zu übernehmen — eine Politik, die bis in die Gegenwart hinein andauert und sehr erfolgreich war.¹²⁾ Daneben existieren heute aber auch zahlreiche „Parallelorganisationen“. Die Gewerkschaftssteuer der „Organisationen alten Rechts“ wird entweder für Zwecke der eigenen Gewerkschaft verwendet oder an die Arbeitnehmer zurückgegeben.

1983 wurde der Dachverband CUT¹³⁾ gebildet, der heute 1400 Einzelgewerkschaften umfaßt. Diese besitzen 4 Mio. zahlende Mitglieder und können mit Rücksicht auf die Besonderheiten der überkommenen Gewerkschaftsstrukturen für insgesamt 13 Mio. Arbeitnehmer sprechen.¹⁴⁾ Politisch repräsentiert die CUT zahlreiche linke Tendenzen, wobei undogmatische sozialistisch-sozialdemokratische Positionen dominieren. Daneben existiert eine an amerikanischen Vorbildern orientierte kleinere Gewerkschaft („Força Sindical“), die von der Mitgliedschaft her

bei etwa 600 000 stagniert. Weithin unbedeutend ist der extrem heterogene Allgemeine Gewerkschaftsverband (CGT) geworden.

Halbherzige Änderungen durch die Verfassung von 1988

Die brasilianische Verfassung ist ein Musterbeispiel dafür, wie schöne Obersätze durch Ausnahmen im Untersatz wieder rückgängig gemacht werden. Art. 8 Abs. 1 proklamiert die freie Gründung der Gewerkschaften; die staatliche Anerkennung ist ausdrücklich beseitigt. Nach Abs. 2 desselben Artikels ist aber die Gründung von mehr als einer Gewerkschaft in ein und demselben Bezirk unstatthaft.¹⁵⁾ Ähnlich sieht es mit dem Streikrecht aus. Art. 9 gewährleistet es dem Grundsatz nach und räumt den Arbeitnehmern ausdrücklich die Entscheidung ein, „wann und zu welchem Zweck sie von ihm Gebrauch machen wollen“. Art. 114 hält jedoch gleichzeitig die bisherige Funktion der Arbeitsgerichtsbarkeit aufrecht, so daß zumindest zweifelhaft ist, ob trotz eines Schlichtungspruchs (weiter-)gestreikt werden darf.¹⁶⁾

Ansätze für eine gesetzliche Interessenvertretung im Betrieb

Nach Art. 11 der Verfassung von 1988 ist in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten die Wahl eines Vertreters der Belegschaft vorzusehen, dessen ausschließliche Aufgabe in der Verständigung mit den Arbeitgebern liegt.¹⁷⁾ Bis heute ist diese an sich schon sehr bescheidene Bestimmung¹⁸⁾ totor Buchstabe geblieben; ein entsprechender Gesetzentwurf wurde vom Parlament nicht verabschiedet.¹⁹⁾

Das Arbeitsgesetzbuch (CLR) enthält in den Art. 163 ff. Regeln über die Wahl einer betriebsinternen Kommission zur Unfall-

1) Immerhin wird auch für die Bundesrepublik der Anteil der Schwarzarbeit an der gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfung auf 8 % geschätzt (Burgdorff, in: ders. (Hrsg.), *Wirtschaft im Untergrund*, Reinbek 1983, S. 13

2) Optenhögel/Wachendorfer/Wannöfel *WSI-Mitt.* 1992, 824

3) Zu ersten Überlegungen siehe Sanyal, *Organizing the selfemployed: The politics of the urban informal sector*, *International Labour Review* (= *ILR*) 1991, 39 ff. Vgl. weiter Vale Souza-Guimarães Neto-De Araújo, *Employment implications of informal sector policies. A case study of Greater Recife*, *ILR* 1988, 243 ff.

4) Angaben nach DIEESE, *Anuário dos Trabalhadores* 1993, São Paulo 1993, S. 23. Für die Bundesrepublik sind dort im Jahr 1984 6,8 % für die 20 % Ärmsten und 23,4 % für die 10 % Reichsten vermerkt

5) Dazu Paul (Hrsg.), *Die Brasilianische Verfassung von 1988*. Amtlicher Text und deutsche Teilübersetzung, Frankfurt/Main 1989

6) *Consolidação das Leis do Trabalho* (wörtlich: Zusammenfassung der Arbeitsgesetze), üblicherweise abgekürzt CLT

7) Zusammenfassende Darstellung bei Kahn-Freund, *Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts*, wieder abgedruckt in: Ramm (Hrsg.), *Arbeitsrecht und Politik*, Neuwied-Berlin 1966, S. 152 ff.

8) Dazu Kahn-Freund, a. a. O., S. 202 ff.

9) Darstellung des traditionellen Gewerkschaftssystems auch bei Fichtner, *Die brasilianischen Arbeitergewerkschaften, ihre Organisation und ihre politische Funktion*, Frankfurt/Main 1972, S. 43 ff., sowie Giglio, *Los Sindicatos en Brasil*, in: Pasco Cosmópolis (Coord.), *Los Sindicatos en Iberoamerica Lima/Peru* 1988, S. 59 ff.

10) Optenhögel/Wachendorfer/Wannöfel *WSI-Mitt.* 1992, 828

11) Aparecido da Silva, in: *Outras Falas* No. 1, Belo Horizonte 1992, S. 91

12) Optenhögel u. a., a. a. O., S. 829

13) *Central Unitaria de los Trabajadores* (= „Einheitszentrale der Arbeitnehmer“)

14) Optenhögel u. a., a. a. O., S. 829, auch zum folgenden

15) Deutscher Text bei Paul, a. a. O., S. 135. Zum „hybriden Modell“ der Verfassung siehe auch Benites Filho, *Debate laboral* 1992, 181 ff.

16) Alvares da Silva, in: *Outras Falas*, a. a. O., Nr. 1/1992, S. 63

17) Die deutsche Übersetzung bei Paul (a. a. O., S. 135) spricht von „Kontaktaufnahme“, was den portugiesischen Begriff „entendimento“ unzutreffend verkürzt

18) Barbagelata, *Participación de los trabajadores en América Latina*, *Debate Laboral* 1992, 24

19) Aparecido da Silva, a. a. O., S. 93

verhütung (CIPA²⁰). Dabei handelt es sich um ein zur Hälfte aus Arbeitgeber- und zur Hälfte aus Arbeitnehmervertretern bestehendes Gremium, das in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten errichtet wird. Die Mitglieder besitzen einen Schutz gegen willkürliche Kündigungen, was unter brasilianischen Bedingungen bereits einen Fortschritt darstellt — bei eindeutiger Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten oder aus wirtschaftlichen und technischen Gründen bleibt eine Kündigung möglich.²¹) Kann der Arbeitgeber das Vorliegen eines Kündigungsgrundes nicht beweisen, muß er den betreffenden Arbeitnehmer effektiv weiterbeschäftigen.

In jüngster Zeit versuchen CUT-Gewerkschafter, in der CIPA mitzuarbeiten, um auf diese Weise einzelnen ihrer Sprecher im Betrieb ein Stück mehr Absicherung zu gewähren.²²) Irgendwelche Mitbestimmungsrechte sind nicht vorhanden; in der CIPA geht es allein darum, Fragen des Arbeitsschutzes zu besprechen und für eine Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Die Bescheidenheit der gesetzlichen Regelung verweist auf eine historische Schwäche der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung: Das oben skizzierte korporatistische System hat als „Basiseinheit“ nicht den Betrieb, sondern die Berufsgruppe auf lokaler Ebene. Auch im Bewußtsein vieler

Beschäftigter ist betriebliche Gegenmacht eine wenig realistische Perspektive. Angesichts ausgesprochen autoritärer betrieblicher Strukturen setzt man Hoffnungen sehr viel mehr auf außerbetriebliche Aktionen bis hin zur Massendemonstration oder auch zur Wahl eines den Gewerkschaften nahestehenden Präsidenten.

Interessant ist, daß das Gesetz gerade im Arbeitsschutz eine Ausnahme kennt: Hier handelt es sich um die älteste Schicht des Arbeitsrechts²³), bei der selbst ein konservativer Gesetzgeber zu — und sei es nur marginalen — Konzessionen bereit ist. Auch in Europa findet man entsprechende Erscheinungen.²⁴)

Tariflich geschaffene Interessenvertretungen

Dort, wo die Gewerkschaft relativ stark ist, werden oft ohne gesetzliche Grundlage betriebliche Interessenvertretungen gewählt. Sie tragen unterschiedliche Namen wie „Arbeiterkommissionen“, „Betriebsausschüsse“ usw. und repräsentieren — soweit ersichtlich — die gesamte Belegschaft, nicht nur die gewerkschaftlich Organisierten. Genaue Angaben über die Verbreitung dieser Einrichtung lassen sich schwer gewinnen. Verbreitet ist sie im Metall- und Chemiebereich, aber auch bei den Banken, in denen, anders als bei uns, ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad besteht. Auch der Bergbau und der öffentliche Dienst werden genannt. Die Niederlassungen europäischer Unternehmen sind in der Regel aufgeschlossener als brasilianische Privatunternehmer; die wohl besten Möglichkeiten bestehen im öffentlichen Bankensektor, wo es auch einen landesweiten Tarifvertrag gibt.

Fragt man im Gespräch mit hauptamtlichen Mitarbeitern der CUT nach der Rechtsgrundlage für die betrieblichen Ausschüsse, stößt man eher auf etwas Verwunderung; die entscheidende „Basis“ scheint der Wille der Belegschaften, nicht aber ir-

Direkt aus Brasiliens Erzabbau-Region Minas Gerais melden sich mit diesem Flugblatt Martina Sproll, BR Thyssen Stahl, Duisburg, Bodo Fidelak, JAV Thyssen Stahl, Duisburg, Almut Kerßenboom, BR Thyssen GuB AG, Mülheim, Günter Spahn, BR Thyssen Stahl AG, Duisburg, Hans Heller, VKL Hoesch Stahl AG, Dortmund, Norbert Bömer, BR Hoesch Stahl AG, Dortmund

Seit einer Woche verfolgen wir jetzt vor Ort die Tarifauein-
 andersetzung der Gewerkschaft mit der Erzgrube von Hoesch,
 Thyssen und Krupp der Ferteco Mineracao.

Die bisherigen Angebote der Firmenleitung bedeuten angesichts
 der für uns unvorstellbaren Inflation einen deutlichen Reallohn-
 verlust. Über die weiteren Forderungen der Gewerkschaft
 wie z.B. besseren Zugang der Gewerkschaft zum Betrieb und ver-
 besserten Kündigungsschutz wurde bisher überhaupt keine Aussage
 geamcht. Eine 70 %ige Sonderzahlung soll gestrichen werden.

Die Mobilisierungskampagne der Gewerkschaft beeindruckt uns
 sehr. Mit einfachen, aber wirksamen Mitteln organisiert sie die
 Information der Belegschaft vor dem Tor. Außerdem gab es zwei
 gut besuchte Abendversammlungen im Gewerkschaftshaus. Für
 die vielen Leiharbeiter der Ferteco, die oft nur zwei Drittel
 des Lohns der Stammbeslegschaft verdienen, wurde eine zusätzliche
 Versammlung einberufen. Sie haben gerade mal Löhne von 75,--
 bis 150,-- DM.

*Flugblatt für die Belegschaften von Hoesch und Thyssen mit einem Bericht
 aus dem Tochterunternehmen in Brasilien.*

gendein Rechtstitel zu sein. In der Praxis existieren Tarifverträge, doch wird auch von entsprechenden Entscheidungen der Arbeitsgerichte im Rahmen der Zwangsschlichtung berichtet.²⁵⁾ Weiter gibt es informelle Absprachen sowie da und dort eine Art betriebliches Gewohnheitsrecht, das man bei uns wohl in die Kategorie der Betriebsübung einordnen würde.²⁶⁾

Die Mitglieder der Betriebsausschüsse haben in der Regel ein bestimmtes Stundenkontingent pro Woche oder Monat, das sie für ihre Arbeit in Anspruch nehmen können. Einfach auf die Erfordernisse der Aufgabe abzustellen, wie dies § 37 Abs. 2 des deutschen BetrVG tut, scheint für die Arbeitgeberseite völlig unannehmbar. Ein Telefon wird in der Regel zur Verfügung gestellt, auch in modernen Industrien aber kein Computer: Nach Aussage verschiedener Gesprächspartner würde dies von der Belegschaft als Korruptionsversuch gewertet. Der Kündigungsschutz ist in der Regel dem der CIPA-Mitglieder nachgebildet. In der Praxis wird darüber geklagt, daß dies wenig effektiv sei. Anders als z. B. nach deutschem Recht, ist der einzelne Interessenvertreter nach einer Kündigung erst mal draußen; bis das Gericht zu seinen Gunsten entschieden hat, können gut und gern 6 bis 8 Jahre vergehen.

Auch die durch Tarifvertrag geschaffenen Interessenvertretungen besitzen keine Mitbestimmungs- oder Vetorechte. Man verhandelt lediglich über bestimmte Gegenstände. Kommt man nicht weiter, bleibt nur der Streik bzw. das Verfahren vor dem Arbeitsgericht. Beides ist dann Sache der Gewerkschaft; eigenständige betriebliche Aktionen würden aus dem überkommenen Rahmen völlig herausfallen. Denkbar ist, daß mit gewerkschaftlicher Unterstützung verdeckte Kampfmethoden praktiziert werden — man arbeitet etwa ein wenig langsamer, was mit dem treffenden Wort „Schildkrötenstreik“ („greve tartaruga“) bezeichnet wird.

Tarifsystem im Umbruch

Angesichts der relativen Schwäche der Gewerkschaften im Betrieb kommt der Tarifpolitik größere Bedeutung zu. Dabei hat sich ein rechtlicher Dualismus ergeben, der in der Praxis allerdings keine entscheidende Rolle spielt. Auf der einen Seite gibt es Tarifverträge, die von der lokalen Gewerkschaft des traditionellen Systems abgeschlossen wurden — in der Regel haben CUT-Gewerkschafter dort die Organisation übernommen. Auf der anderen Seite stehen Tarifverträge, die es eigentlich gar nicht geben dürfte: Sie erfassen wie etwa im Bankensektor oder bei der Flugsicherung das ganze Land oder werden auf Arbeitnehmerseite von Parallelorganisationen oder Föderationen abgeschlossen, die an sich nicht tariffähig sind.²⁷⁾ Deutlicher als in anderen Ländern zeigt sich in Brasilien, daß ein allzu rigides Tarifsystem, das die Schwelle für den Abschluß wirksamer Tarifverträge sehr hoch setzt, zu einem Ausweichen der Praxis in andere (rechtlich weniger abgesicherte) Formen führt. Entsprechendes läßt sich in Spanien feststellen²⁸⁾, doch gibt es wohl keine Rechtsordnung, die ohne informelle Einigungen auskommt, die neben den Tarifverträgen herlaufen.²⁹⁾

Perspektiven

Wie die Praxis zeigt, ist der brasilianische Korporatismus ein Auslaufmodell. Der Übergang zu modernen industriellen Beziehungen mit Tarifautonomie und wirksamer betrieblicher Interessenvertretung wird gleichwohl nicht von heute auf morgen geschehen. Zwar kann die Verfassung in Kürze aufgrund einer „Experimentierklausel“ mit einfacher Parlamentsmehrheit verändert werden, doch heißt dies nicht, daß sich wirklich eine entsprechende Mehrheit findet. Auch die Rolle von ILO-Übereinkommen ist beschränkt. Zwar scheint Brasilien das Übereinkommen Nr. 135 ratifiziert zu haben, das die

Interessenvertretung im Betrieb absichert³⁰⁾, doch spielt ein solcher Tatbestand in der innenpolitischen Diskussion nur eine ganz marginale Rolle.

Die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen in brasilianischen Niederlassungen deutscher Unternehmen wird sich am ehesten über die CUT bewerkstelligen lassen. Die deutschen Gewerkschaften stehen dort in außerordentlich hohem Ansehen — verlässlich, gute Kollegen, mit Geld und Einfluß ausgestattet. Hoffen wir, daß dieses Bild auch dann Bestand hat, wenn Kontakte und Zusammenarbeit nicht nur auf höchster Ebene stattfinden, sondern zum Alltag mancher Betriebsräte und Gewerkschafter gehören.

**Prof. Dr. Wolfgang Däubler,
Bremen**

20) Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA)

21) Einzelheiten bei Carrion, Comentários a Consolidação das leis do Trabalho, 16ª edição, São Paulo 1993, Art. 162—165, Anm. 2. Zum allgemeinen Kündigungsschutz siehe Bueno Magano, Direito Individual do Trabalho, 4ª edição, São Paulo 1993, S. 320 ff.

22) Aparecido da Silva, a. a. O., S. 93

23) Überblick bei Däubler, Arbeitsrecht 2, 7. Aufl., Reinbek 1992, S. 142 ff.

24) Trotz völlig anderen sozialökonomischen Hintergrunds gibt es beispielsweise in der Schweiz keine gesetzliche Interessenvertretung im Betrieb, jedoch Ausschüsse für Arbeitsschutz

25) Barbogelata, Debate Laboral 1992, 23

26) Barbogelata, Debate Laboral 1992, 24

27) Umfassende Darstellung und Aufarbeitung bei Siqueira Neto, Contrato coletivo de trabalho. Perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva, São Paulo 1991

28) Ojeda Avilés, Derecho Sindical, 5ª edición, Madrid 1990, S. 575

29) Dazu eingehend Däubler, Tarifvertragsrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 1993, Rn. 1611 ff.

30) Der deutsche Text des Übereinkommens findet sich in BGBl 1973 II S. 953 sowie bei Däubler/Kittner/Lörcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, unter Nr. 212. Hinweis auf die Ratifizierung durch Brasilien bei Barbogelata, Debate Laboral 1992, 21