

Die Betriebsräte — unterste Einheit der Gewerkschaften?

25 Jahre Betriebsverfassungsgesetz / Wolfgang Däubler zieht eine Bilanz und skizziert die kommenden Aufgaben

Wer über die Betriebsverfassung reden will, muß zugleich den Zustand der Gewerkschaften zum Thema machen. Diese These ist alles andere als selbstverständlich. Wir sind es gewohnt, von dualer Interessenvertretung zu reden, Gewerkschaften und Betriebsräte prinzipiell getrennt zu sehen. Der gute oder schlechte Zustand des einen muß daher nicht notwendigerweise auch den anderen beeinflussen. Diese Sicht kann sich nicht zuletzt auf die Rechtslage stützen: Betriebsräte werden von allen Belegschaftsmitgliedern gewählt, von Organisierten wie von Unorganisierten, während die Gewerkschaft nur diejenigen repräsentiert, die ihr freiwillig beigetreten sind. Beide Instanzen können eng zusammenarbeiten — wenn sie es wünschen; erzwingbar ist es nicht.

Burchard Bösch und Herbert Grimberg — zwei hauptamtliche Mitarbeiter der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten — haben vor nicht allzulanger Zeit in einer Untersuchung deutlich gemacht, daß die Realität mit diesem Bild nicht übereinstimmt. Faktisch habe — so ihre These — der Betriebsrat die Funktion einer Grundeinheit der Gewerkschaft. Seine Verhaltensmuster, seine Stärken wie seine Schwächen würden das Handeln der Gesamtorganisation prägen.

Dies erscheint höchst plausibel. Für die Beschäftigten ist der Betriebsrat die Interessenvertretung. Hat man Probleme am Arbeitsplatz, fühlt man sich von seinem Chef schikaniert oder bei einer Beförderung übergangen, wird man kaum auf die Idee verfallen, das fünf oder zehn Kilometer entfernte Gewerkschaftshaus aufzusuchen, um dort mit dem zuständigen Sekretär zu sprechen. Vielmehr wendet man sich an den Betriebsrat, der die Akteure kennt und am ehesten abschätzen kann, ob sich im konkreten Fall etwas machen läßt oder nicht.

Auch dort, wo die Betriebsräte eine eigene Vertrauensstruktur gebildet hat, geht man in der Regel gleich zum Betriebsrat. Dies ist keine verkappte Gewerkschaftsfeindlichkeit, sondern evident rationales Verhalten: Der Betriebsrat verfügt über die Ressource Zeit. Nach § 37 Abs. 2 des Betriebsverfassungsgesetzes kann das einzelne Betriebsratsmitglied seine Aufgaben während der Arbeitszeit erfüllen. Vertrauensleute sind davon in der überwältigenden Mehrheit aller Fälle weit entfernt. Doch nicht nur das: Auch einzelne Arbeitnehmer riskieren keinen Lohnabzug, wenn sich das Gespräch mit

Genau wie in jedem beliebigen Verein existieren auch in der Gewerkschaft „Aktive“, die diskutieren und Aktionen planen, sowie „Mitläufer“, die mit Ach und Krach ihre Beiträge bezahlen. Zu den Aktiven kann man aus zwei verschiedenen Gründen gehören: Man will die Arbeits- und Lebensbedingungen verbessern, kurz: die Gesellschaft verändern, oder man will Karriere machen. Die erste Gruppe wirbt für Ideen, was mobilisierend auf Mitglieder und andere wirken kann; die zweite hat primär das Wohlergehen der Organisation wie auch der eigenen Person im Blick und scheut schwer kontrollierbare Risiken. Will die Organisation selbst ernsthaft die Gesellschaft verändern, kann es zum Typus des idealistischen Karrieristen kommen. War die Laufbahn einermalsten erfolgreich und wird die Gewerkschaftspolitik wie in der Gegenwart auf die Verteidigung des Bestehenden zurückgeschraubt, wird meist das idealistische Element aus dem Bewußtsein eliminiert oder auf die Reden zum 1. Mai verlagert.

In den letzten Jahren ist die Zahl der Idealisten drastisch zurückgegangen, die der Karrieristen eher gestiegen. Die Ereignisse des Jahres 1989 haben selbst diejenigen entmutigt, die nie auch nur eine Spur von Sympathie für den „realen Sozialismus“ gehabt haben. Weshalb dies passierte, ist schwer zu erklären; irgendwo scheinen DDR und Sowjetunion auch bei ihren überzeugten Gegnern die Vorstellung verbreitet zu haben, eine gesamtgesellschaftliche Alternative gehöre in den Bereich des Möglichen. Der Rückgriff auf den Philosophen und Ökonomen aus Trier ist jedenfalls schwieriger geworden.

Weniger (oder kleinlaut gewordene „Idealisten“) lassen die Organisation an Attraktivität verlieren. Hat man als Mitglied das Gefühl, bestimmte Leute seien nur deshalb auf ihrer Position, weil sie gut bezahlt sind und ihr Name in der Presse erscheint, wird man wenig Engagement entwickeln. Besonders kritisch werden die Führungsfiguren des DGB und der Einzelgewerkschaften gesehen. Der „Schmutzsekurs“ gegenüber der Regierung, die Vorstellung einer Kooperation um jeden Preis kommt bei den Mitgliedern als prinzipiell loser Opportunismus an („die würden ihre eigene Großmutter verkaufen“).

Die Ebrütung unter Betriebsräten und Mitgliedern ist groß; sie richtet sich nicht nur gegen die Bundesregierung, sondern fast in gleichem Umfang auch gegen die Betriebsräte der eigenen Organisation. Ausnahmen wie etwa Klaus Wisenbühl von der IG BAU bestätigen die Regel. Bisweilen gewinnt man den

Immer häufiger entscheiden Betriebsräte mit darüber, wie Tarifverträge in der Praxis umgesetzt werden. Auf welche schwierige Gratwanderung sich die gewählte Arbeitnehmervertretung begibt, zeigen die jüngsten Auseinandersetzungen über die Altersteilzeit. In diesem Jahr wurde das Betriebsverfassungsgesetz, die gesetzliche Grundlage für die Betriebsräte, 25 Jahre alt. Wolfgang Däubler, Arbeitsrechtler in Bremen, zieht in einem Vortrag, den er auf einer Veranstaltung von Arbeit & Leben und IG Metall in Bielefeld gehalten hat, eine Zwischenbilanz, die wir dokumentieren.

das damalige Beschäftigungsförderungsgesetz die Rechtsprechung zu sozialplanpflichtigen Betriebsänderungen in einem Punkt korrigiert. 1988 wurde aus der Jugend- und Auszubildendenvertretung, weil immer mehr Azubis über 18 Jahre alt waren und so ohne spezifische Vertretung blieben. 1989 trat das Sprecherfassungsgesetz in Kraft, die befürchtete Konkurrenzsituation zwischen Betriebsräten und Sprecherwahlen trat nicht ein.

Auch der gleichzeitig verordnete „Minderheitenschutz“ zugunsten von Kleinstorganisationen blieb ohne praktische Wirkung; ihre Präsenz in den Betriebsräten ging sogar leicht zurück. Gravierender ist die Änderung des § 113 durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1996: Steht eine Betriebsänderung wie z.B. die Stilllegung eines wesentlichen Betriebsteils an, muß über ein Interessenausgleich nur noch zwei Monate lang verhandelt werden, eine Frist, die sich auf knapp drei Monate verlängert, wenn die Einigungsstelle angerufen wird.

Verglichen mit anderen Rechtsmaterien, ist die Betriebsverfassung in 25 Jahren sehr stabil geblieben. Auch von Arbeitgeberseite ist sie nie grundsätzlich in Frage gestellt worden. Gegenüber anderen Formen der Interessenvertretung hat sie einen entscheidenden Vorteil. Die Mitbestimmungsrechte zwingen den Betriebsrat, bei neu auftauchenden Problemen Stellung zu beziehen, sich zu einer bestimmten Position durchzurufen. Dies gilt etwa für die Einführung von Informationstechnologien, mit denen man sich auseinandersetzen muß, will man von den eigenen Befugnissen einen einigermaßen vernünftigen Gebrauch machen.

Auf der anderen Seite können Anforderungen auch aus der Belegschaft kommen, die man nicht einfach mit Stillgängen übergehen kann. So ist etwa die Gleitzeit nicht durch Tarifvertrag, sondern durch betriebliche Einigungen etabliert worden. Die eigene Kompetenz Argumentations- und Handlungswang der bequeme Ausweg, die große gewerkschaftliche Organisation habe zu einer bestimmten Frage noch keine Meinung, bleibt verschlossen. Insofern sind Betriebsräte zu innovativem Verhalten gezwungen — was wiederum auf den hauptamtlichen gewerkschaftlichen Apparaten zurückwirkt, der sich als ständiger Berater den Herausforderungen gleichfalls stellen muß.

Aus meiner Sicht gibt es drei Entwicklungen, mit denen Betriebsräte konfrontiert sind und die sich nur teilweise beeinflussen lassen.

endet, sind endgültig vorbei. Die in größeren Konzernen vorgeschriebenen Europäischen Betriebsräte werden dazu beitragen, die immer noch bestehenden psychologischen Hindernisse für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu beseitigen.

Neue Arbeitsformen

Betriebsräte werden es in Zukunft immer mehr mit qualifizierten Beschäftigten zu tun haben, die hohe Anforderungen an die Interessenvertretung stellen. Dies bedeutet: Die Autorität als Interessenvertreter hängt immer stärker von der eigenen Sachkunde ab, weniger davon, daß eine kompromißlose und glaubwürdige Position vertreten wird. Soweit Gruppenarbeit stattfindet, geraten einzelne Mitbestimmungsrechte in Gefahr. Kann etwa die Arbeitsgruppe selbst über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit entscheiden, solange eine Mindestpräsenz gesichert bleibt, hat der Betriebsrat insoweit den Arbeitgeber als Gegenspieler verloren. Er ist auf die — freilich nicht zu unterschätzende — Rolle beschränkt, bei Konflikten innerhalb der Gruppe zu vermitteln und diese Aufgabe nicht etwa alleine dem Arbeitgeber zu überlassen.

Dies sind nur Beispiele. Betriebsratsmitglieder werden immer mehr Fähigkeiten entwickeln müssen, die denen von Managern entsprechen. Inwieweit dies auch bei den Vergütungen zu berücksichtigen ist, wird in der Zukunft zu entscheiden sein.

Veränderungen in der Einheit „Betrieb“

Betriebe im traditionellen Sinn werden immer kleiner. Zunächst werden Bereiche „outsourced“, die gewissermaßen Ergänzungsfunktion haben; der Reinigungsdienst und die Kantine sind die wichtigsten Beispiele. Doch dies ist nur ein Beginn; mit der Begrenzung auf Kerngewerkschaft und der Reduzierung der Produktionstiefe werden immer mehr einzelne Arbeitsvorgänge abgespalten und rechtlich selbstständig über die Produkte auf dem Markt erworben. Fremde Firmen kommen aus Betriebsgelände und installieren sich dort auf Dauer. Im Extremfall reduziert sich das Arbeitgeberunternehmen darauf, nur noch die Arbeitsprozesse anderer zu koordinieren. Diese „anderen“ können Kleinstbetriebe oder ehemalige Arbeitnehmer sein, denen bestimmte Tätigkeiten zur Erledigung in eigener Verantwortung und mit vollem unternehmerischem Risiko überlassen werden. Der bisherige Betrieb wird fragmentiert.



Bild: Manfred Vollmer

dem Betriebsrat in die Länge zieht; § 39 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes sagt dies in aller Eindeutigkeit. Die Kommunikation Arbeitnehmer — Betriebsrat ist so entscheidend privilegiert.

Das „Vertretungsmonopol“ des Betriebsrats im betrieblichen Alltag hat erhebliche Konsequenzen. Sind die „opinion leaders“ in diesem Gremium aktive Gewerkschafter, ist die Chance gut, daß sich im Betrieb ein hoher Organisationsgrad herausbildet. Dies kann soweit gehen, daß es einfach „dazugehört“, der Gewerkschaft beizutreten, will man im Betrieb nicht als Außenseiter erscheinen. Auf der anderen Seite führt ein distanzierteres Verhältnis des Betriebsrats zur Gewerkschaft leicht dazu, daß sich auch niemand für die Mitgliedschaft interessiert.

Die realen Verhältnisse werden sichtbar in der Zusammensetzung von Vertreterversammlungen und Tarifkommissionen: Dort dominieren Betriebsräte; sind sie einzig, läuft der hauptamtliche Apparat ins Leere.

Wenn man die unterste Ebene auf den Prüfstand stellen will, muß man die ganze Organisation im Blick haben.

Eines vorweg: Was die Gewerkschaften heute sind und was sie morgen sein werden, läßt sich nicht aus dem Programm erschließen. Dem einzelnen Mitglied ist es kaum bekannt; auch eine Umfrage unter Hauptamtlichen hätte vermutlich erschreckende Resultate. Dies schließt nicht aus, daß man sich bei kontroversen Fragen auf programmatische Formulierungen berufen kann. Wichtig war etwa der Vorteil davon verspricht. Wirklich handlungsleitende Dimension hat das Programm jedoch nicht und deshalb läßt es auch keine unmittelbaren Rückschlüsse auf den inneren Zustand der Organisation zu.

Über die aktuelle Schwäche der Gewerkschaften ist viel geschrieben worden. Man verweist etwa auf den Rückgang der (gut organisierten) Gruppe der Arbeiter und die Zunahme der (schlecht organisierten) Gruppe der Angestellten. Wer arbeitslos wird, verläßt in der Regel die Gewerkschaft, obwohl der Beitrag nur noch eine symbolische Höhe hat. Einzelne treten aus, weil sie das Gefühl haben, doch nichts zum Besseren wenden zu können. Ich will diese Ursachen noch um eine weitere, sozialpsychologische ergänzen, die natürlich mit den anderen eng verbunden ist.

Eindruck, daß das Denken der Mitglieder „oben“ nicht einmal bekannt ist, in der direkten persönlichen Konfrontation zu sagen, was man wirklich denkt, ist insbesondere in hierarchisch aufgebauten Organisationen nicht jedermanns Sache. Manchmal möchte man Dieter Schulte empfehlen, sich ein wenig Harun el-Raschid zum Vorbild zu nehmen und sich unerkannt unter „Gewerkschafts-Volk“ zu mischen.

Der Zustand der Aktiven wirkt sich auch auf die Mitläufer aus. Sie sind beim 1. Mai nicht mehr dabei und haben keine Zeit, wenn es um die Übernahme selbst einer noch so kleinen Aufgabe geht. Das „Bewegungsniveau“ sinkt auch insoweit ab. Was bedeutet dies für Betriebsräte? Sie können weniger als in der Vergangenheit damit rechnen, in ihrer Arbeit durch die Gesamtorganisation unterstützt zu werden. Die unterste Ebene ist sehr viel stärker auf sich selbst gestellt. Für sie bedeutet dies, daß sie sich auf ihren rechtlichen Rahmen, auf ihre gesetzlich garantierten Befugnisse zurückziehen muß. Dies gilt jedenfalls im Alltag der Interessenvertretung — in Sondersituationen wie bei Kampf um die Lohnfortzahlung und bei der Verteidigung der Arbeitsplätze in Bergbau und in der Stahlindustrie gilt an Bergbau und in der Stahlindustrie gilt an Bergbau. Auch dort hat freilich das Gravitationszentrum des Widerstands nicht bei den Hauptvorständen gelegen.

Gegenüber dem vorher bestehenden Rechtszustand hat das Betriebsverfassungsgesetz 1972 eine Menge Verbesserungen gebracht. Wichtig war etwa der erweiterte Kündigungsschutz von Betriebsratsmitgliedern und von Kandidaten, was damals die Zahl der Betriebsräte um rund ein Drittel in die Höhe trieb. Bedeutsam war auch die Erweiterung der Mitbestimmung etwa die Erzwingbarkeit des Sozialplans oder das Recht, über technische Kontrollmaßnahmen mitzuzuschließen, was dem Betriebsrat ein gewichtiges Wort bei der Einführung von Informationstechnologien verschaffte. Auch die erweiterten Möglichkeiten der Schulung und Fortbildung gehören zu den großen Pluspunkten des Gesetzes.

Die Arbeitsrichter haben die Vorschriften im wesentlichen in fairer Weise nachvollzogen. Da und dort bleiben allerdings Fragezeichen. Während etwa das Mitbestimmungsrecht in bezug auf technische Einrichtungen weit ausgelegt wurde, ist genau das Gegenteil bei der Mitbestimmung in Fragen des Arbeitsschutzes der Fall. Oder ein weiteres Beispiel: Auf der einen Seite wurde die Verpflichtung des Unternehmens sehr ernst genommen vor Betriebsänderungen mit dem Betriebsrat zu verhandeln; auf der anderen Seite wurde der Sozialplan überkonsequent auf „Folgenbewältigung“ beschränkt — was u.a. zur Folge hat, daß man zwar hohe Abfindungszahlungen, nicht aber längere Kündigungsfristen über die Einigungsstelle erzwingen kann. Besteht für Schulungen ein konkreter betrieblicher Anlaß, muß der Arbeitgeber die Kosten tragen, doch wird hier sehr streng mit Mark und Pfennig gerechnet. Die Gemeinkosten der gewerkschaftlichen Bildungsstätten dürfen auch nicht zu einem kleinen Teil auf die Arbeitgeber übergewälzt werden.

Das bedeutsamste Defizit liegt darin, daß die Gewerkschaft im Regelfall nicht die tarifwirdige Betriebsvereinbarungen vorgehen kann. Entwickelt sich im Betrieb ein Wildwuchs, selbstständig sich gewissermaßen die unterste Ebene, ist dagegen kein Kraut gewachsen. Die Tatsache, daß die Sanktion „Gewerkschaftsurlaub“ nur ein mildes Lächeln auslösen würde, zeigt, daß die Gewerkschaft im Betrieb eben normalerweise nicht auf eigenen Füßen steht; ohne den Kooperationswillen des Betriebsrats wird sie kaum etwas zustande bringen.

Nach 1972 hat der Gesetzgeber die Betriebsverfassung im wesentlichen unberührt gelassen. 1974 hat er den § 78a eingeführt, der verhindert, daß Jugendvertreter nach Ende ihrer Ausbildung nicht übernommen werden. 1985 wurde durch

Globalisierung

Die Öffnung der Märkte erstreckt sich immer mehr auch auf den Arbeitsmarkt. Die billigen Lohnkosten in Mittel- und Osteuropa machen es möglich, Teile des Produktionsprozesses dorthin zu verlagern oder preiswerte Teilprodukte von dort zu beziehen. Mit Hilfe moderner Informationstechnologien lassen sich bestimmte Arbeiten in Übersee erledigen; in diesem Zusammenhang wird gerne die Luftfracht zitiert, die Aufträge zur Software-Entwicklung in Indien erledigen läßt.

Als einzelner Betriebsrat ist man solchen Entwicklungen in der Regel hilflos ausgeliefert. Wie will man sich denn verhalten, wenn der Arbeitgeber ankündigt, er werde die halbe Produktion nach Tschechien verlagern, und anschließend das Angebot macht, doch hier zu bleiben, wenn die Belegschaft pro Woche nicht 35, sondern (fürs selbe Geld) 38 Stunden arbeite? Soll man den Tarifbruch zurückweisen und damit die Arbeitsplätze aus Spiel setzen? Ist die Drohung wirklich ernst gemeint (was man mit allen Mitteln überprüfen sollte), mag man dies alles als „Erpressung“ titulieren, aber nur Märtyrer werden sich für Widerstand bis zum bitteren Ende entscheiden.

Handlungsstrategien sind hier nur auf gewerkschaftlicher Ebene möglich. Die Diskussion um die Sozialklausel in internationalen Handelsverträgen und Überlegungen zu grenzüberschreitender Tarifpolitik machen deutlich, daß auch der Weltmarkt keine Naturgewalt ist, die den Betroffenen nur die Untertun verfährt.

Soweit keine Standortprobleme anstehen, sind die Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht schlecht. Das Arbeitgeber-München hat die deutsche Tochtergesellschaft eines amerikanischen Computerkonzerns verpflichtet, ihrem Gesamtbetriebsratsvorsitzenden den Flug nach Wien zu bezahlen, weil er sich dort mit dem Vorsitzenden des österreichischen Zentralbetriebsrats über beide Länder erfassendes Konzept der Konzernleitung unterhalten wollte. Das LAG Niedersachsen hat Betriebsratsmitgliedern das Recht eingeräumt, nach der Flug nach Wien zu bezahlen, weil er sich dort mit dem Vorsitzenden des österreichischen Zentralbetriebsrats über beide Länder erfassendes Konzept der Konzernleitung unterhalten wollte. Das LAG Niedersachsen hat Betriebsratsmitgliedern das Recht eingeräumt, nach der Flug nach Wien zu bezahlen, weil er sich dort mit dem Vorsitzenden des österreichischen Zentralbetriebsrats über beide Länder erfassendes Konzept der Konzernleitung unterhalten wollte. 1985 wurde durch

Das bisher geltende Betriebsverfassungsgesetz kann auf derartige Entwicklungen nicht angemessen reagieren. Nicht nur, daß dem Betriebsrat die Möglichkeit fehlt, eine solche Partialisierung der Produktion zu verhindern. Vielmehr hält man noch immer am überkommenen Betriebsbegriff fest, der sich durch eine einheitliche Leitung definiert und der auch durch Tarifvertrag nicht verändert werden kann. Ein gemeinsamer Betriebsrat, der für alle auf einem bestimmten Gelände tätigen Arbeitnehmer spricht, ist nur über eine Hintertüre möglich: Man wählt ihn unter Mißachtung des Gesetzes und läßt dann die Frist zur Anfechtung der Wahl verstreichen. Ein solcher „Winkelzweig“ verspricht allerdings nur dann Erfolg, wenn sich alle Beteiligten einig sind — eine Situation, mit der man keineswegs immer rechnen kann.

Eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben ist es deshalb, den Betriebsrat zu öffnen, also mehr Freiheit bei der Bestimmung der „Grundeinheit“ einzuräumen. Der Gewerkschaft als einem Mitgliederverband wäre dies schon heute möglich; niemand könnte sie davon abhalten, in verschiedenen kooperierenden Unternehmen ein einheitliches System an Vertrauensleuten zu etablieren. Das dies nicht geschieht, ist ein neuer Beweis dafür, daß es normalerweise auf unterster Ebene eben keinen funktionsfähigen Dualismus gibt. Will man gemeinsames Handeln auch in Zukunft möglich machen, muß man die Betriebsverfassung beweglicher ausgestalten.

Die Betriebsverfassung hat sich in 25 Jahren durchaus bewährt — nimmt man als Maßstab die vom Gesetz etablierten Spielregeln im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung. Nur: Die nächsten 25 Jahre wird es in der vorliegenden Form nicht überdauern. Reformvorstellungen sind hier nur angedeutet worden; sie lassen sich immer weniger allein auf betrieblicher Ebene realisieren. Von daher ist die Gesamtorganisation, aber auch das politische System gefordert. Kooperation im Arbeitsprozeß — vermittelt durch Betriebsräte — was bislang ein Vorzug des Standorts Deutschland. Ob man ihn kurzfristiger Wettbewerbsvorteile wegen auf Spiel setzen will, sollte sehr gut überlegt werden.