

Wolfgang Däubler*

Technikentwicklung und Betriebsverfassung

Was ändert sich durch die Informationstechnologien im Betrieb? Die Frage ist oft gestellt, selten abschließend beantwortet worden. Bei allen Unsicherheiten, die hier auftreten, läßt sich doch eine grobe Zweiteilung vornehmen.

Zum einen geht es um Technikfolgen, wie sie auch schon in der Vergangenheit in mehr oder weniger massiver Form aufgetreten sind. Die neuen Informationsmaschinen ersetzen ein Stück menschlicher Arbeit, bei ansonsten konstanten Bedingungen wird das nachgefragte Arbeitsvolumen geringer – es kommt zum Abbau von Arbeitsplätzen. Für diejenigen, die dadurch nicht unmittelbar betroffen sind, ändern sich in der Regel die Arbeitsabläufe; die Anforderungen an die Qualifikation ändern sich. Vergleichbares ist bei früheren Rationalisierungsschüben passiert; die Auseinandersetzung damit gehört zum herkömmlichen Feld der Interessenvertretung.

Viel wichtiger und auch für die juristische Perspektive interessanter sind die qualitativ neuen Folgen, die in früheren Epochen nicht anzutreffen waren. Nach dem heutigen Erkenntnisstand lassen sich drei mögliche Konsequenzen unterscheiden.

Zum einen droht die Auflösung des Betriebs als soziale Einheit. Informationssysteme machen die gleichzeitige Anwesenheit einer größeren Zahl von Arbeitnehmern am selben Ort überflüssig. Denkbar ist, daß ein großer Teil der Arbeit in Wohnungen oder Nachbarschaftsbüros ausgelagert wird. Damit ginge die Grundlage kollektiver Interessenvertretung verloren – an die Stelle gemeinsamer Problembewältigung und Solidaritätserfahrung träte die Atomisierung des einzelnen.

Zum zweiten enthalten die neuen Techniken die Möglichkeit zur Totalüberwachung. Personalinformationssysteme können nicht nur jedes Detail über den einzelnen speichern. Die Betriebsdatenerfassung ermöglicht den präzisen Nachvollzug jedes Arbeitsgangs bis hin zu inoffiziellen Verschnaufpausen. Wird beides – wie es dem gegenwärtigen Trend entspricht – im Rahmen von CIM zusammengekoppelt, kann unschwer ein Persönlichkeitsprofil entstehen. Die Konsequenzen wären verheerend: Wer weiß, daß jeder kleine Fehler noch nach zehn Jahren im System festgehalten ist, will denkbar unauffällig bleiben; Anpassung und nicht



Ein wesentliches Merkmal der neuen Techniken ist die Möglichkeit, ein Persönlichkeitsprofil des Einzelnen herzustellen.

Zivilcourage wird die wichtigste „Überlebensstrategie“ im Betrieb sein.

Zum dritten bringt die neue Technik eine wachsende Auflösung der Arbeitgeberfunktion. Während unser traditionelles Arbeitsrecht voraussetzt, daß der „Gegenspieler“ Arbeitgeber über Manövrierspielraum verfügt – nur dann ist Mitbestimmung sinnvoll –, kann man davon in Zukunft nicht mehr ausgehen. Entscheidungen werden immer mehr auf Dritte ausgelagert oder beziehen sich auf ein Gesamtsystem.

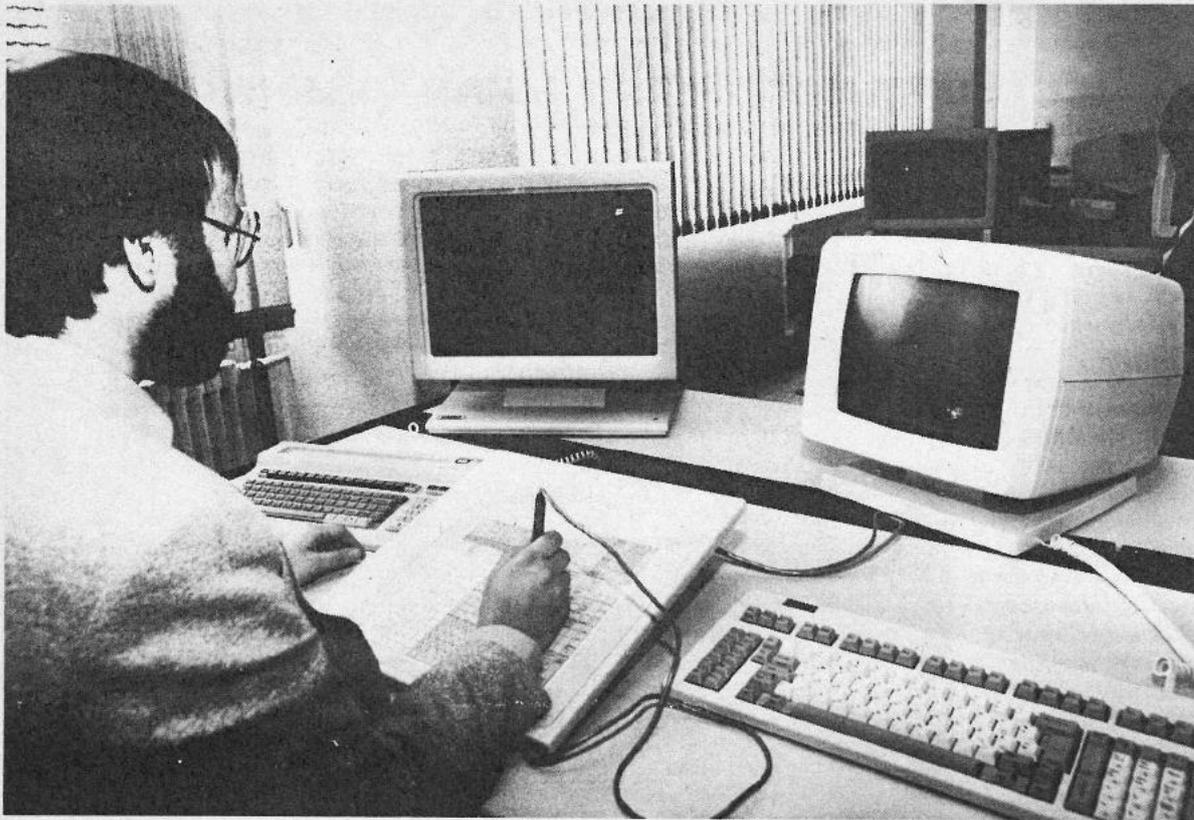
Ein Beispiel ist die Just-in-Time-Produktion. Bekannt ist der Fall einer Bremer Firma, die Autositze für Daimler-Benz liefert: Ihr eigener Produktionsprozeß wird durch die on-line-übermittelten Anforderungen von Daimler-Benz gesteuert, so daß die Sitze minutengenau und zum jeweiligen Wagen passend angeliefert werden. Werden beim Automobilhersteller Überstunden geleistet, muß der Zulieferer automatisch nachziehen; nicht anders verhält es sich mit Kurzarbeit. Undenkbar auch, daß in der einen Firma wegen einer Betriebsversammlung die Räder, Verzeihung: die elektronischen Impulse stillstehen, während in der anderen gearbeitet wird. Wo bleibt hier das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats des Zulieferunternehmens? Wo der Arbeitgeber keinen Spielraum besitzt, ist auch nichts da, was mitbestimmt werden könnte.

Neue Technik – neues Arbeitsrecht?

Die Frage, welche Auswirkungen die veränderte Technik auf das Arbeitsrecht hat, ist in ihrer allgemeinen Dimension nur wenig erörtert. Bekannt ist die These, das Arbeitsrecht sei das Recht der ersten industriellen Revolution, der Industrialisierung der körperlichen Arbeit. In der Gegenwart sei eine zweite industrielle Revolution, nämlich die Industrialisierung der Kopfarbeit im Gange. Dem entspreche die Notwendigkeit eines „Arbeitsrechts des Computerzeitalters“, dem die Bezeichnung „Informationsrecht“ verliehen wird.

In einer solchen Auffassung liegt eine technizistische Verkürzung von Recht. Rechtsnormen sind nicht einfach direkte Folge irgendwelcher technischer Veränderungen, sondern Resultat sozialer Auseinandersetzungen. Technische Innovationen können die Rahmenbedingungen, die Vor-

* Prof. Dr., Bremen, Vertrauensdozent der HBS.



Die Einführung neuer Techniken kann vorübergehend die informelle Position der Arbeitnehmer verbessern.

aussetzungen für den Kampf um mehr oder weniger Schutz verändern, nicht aber diesen selbst ersetzen. Die Verfügungsmacht über die Menschen und über ihre Arbeitsprodukte ändert nur die *Form*, nicht den *Inhalt*, wenn vor dem Bildschirm statt am Fließband gearbeitet wird.

Die oben geschilderten drei Entwicklungstendenzen – Auflösung des Sozialortes Betrieb, Totalüberwachung, Auslagerung von Entscheidungen – ändern nun in der Tat die „Spielregeln“ für die Interessenvertretung. Das, was bisher so recht und schlecht funktioniert hat, ist in Gefahr, funktionsunfähig zu werden. Der Mitbestimmung wird sowohl die Basis als auch der Adressat entzogen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die skizzierten Entwicklungen zu beeinflussen sind und ob ein neues rechtliches Instrumentarium in der Lage ist, den bisherigen Schutzstandard aufrechtzuerhalten.

Veränderungen im System der Mitbestimmung sollten freilich nicht isoliert diskutiert werden. Kollektive Interessenvertretung ist niemals nur ein rechtliches Phänomen gewesen; mindestens genauso wichtig sind informelle Handlungsspielräume im Betrieb, ist der „Arbeitskampf im Arbeitsalltag“, der dem Direktionsrecht des Arbeitgebers Grenzen setzt. Wieviel Autonomie den Belegschaften insoweit zukommt, hängt von der Lage auf dem Arbeitsmarkt, aber auch davon ab, inwieweit der Arbeitgeber ein Eigeninteresse an kooperativen Mitarbeitern hat und sie deshalb bei Laune halten will.

Die Einführung von Informationstechnologien kann zumindest vorübergehend die informelle Position der Arbeitnehmer verbessern. In vielen Fällen ist der Arbeitgeber darauf angewiesen, daß die neuen Systeme Akzeptanz finden. Würde statt dessen Desinteresse oder gar Ablehnung herrschen, wären die Rationalisierungsvorteile mit einem Mal verschwunden, vielleicht sogar in ihr Gegenteil verkehrt. Dies mag ein Grund dafür sein, daß es trotz einer unbefriedigenden BAG-Rechtsprechung zahlreiche Betriebsvereinbarungen zur Bildschirmarbeit gibt. In dieselbe Richtung weist die Feststellung, daß „Datenskandale“ im Betrieb relativ selten sind; Unternehmer haben vermutlich kein Interesse daran, sich dem Vorwurf auszusetzen, sie wollten ein Stück Überwachungsstaat im Betrieb praktizieren. Dazu kommt die bislang wenig problematisierte Feststellung, daß neue Systeme sehr viel störungsanfälliger sind als alte. Dies bedeutet, daß bestimmte Arbeitnehmergruppen durch Eingriffe in die Systeme mehr bewirken können als unter den früheren Bedingungen. Wenn das Rechenzentrum der Frankfurter Börse bestreikt wird, hat dies erheblich größere Auswirkungen als die Arbeitsniederlegung von 200 Buchhaltern, die vor 20 Jahren die Wertpapierdispositionen von Bankkunden nachvollzogen haben.

Das Streben der Arbeitgeber nach Akzeptanz wie auch die Verletzlichkeit der Systeme sind freilich keine Faktoren, die entfallende Mitbestimmungsrechte auf Dauer ausgleichen können. Der Bedarf nach Identifikation mit den neuen Techniken wird möglicherweise zurückgehen, wenn sich bestimmte Arbeitsformen verallgemeinert haben; der Eingriff in Systeme ist nur einem relativ kleinen Kreis an qualifizierten Arbeits-

kräften möglich, die bislang der Gewerkschaftsbewegung eher fernstehen. Es bleibt also bei der Frage, wie das erreichte Schutzniveau erhalten oder ausgebaut werden kann. „Sozial verträgliche“ Technik ist nur auf der Basis einer soliden Beteiligung der Arbeitnehmerseite möglich.

Auflösung der Grundeinheit „Betrieb“?

Die Diskussion um arbeitsrechtliche Technikfolgen hat sich lange Zeit auf elektronische Fernarbeit konzentriert. Die Zahl der Veröffentlichungen steht in einem gewissen Mißverhältnis zu den tatsächlich vorhandenen Arbeitsplätzen in Wohnungen und Nachbarschaftsbüros. Die etwas überraschende Verteilung wissenschaftlicher Ressourcen hängt vermutlich mit einem technizistischen Rechtsverständnis zusammen: Das technisch Mögliche würde mit Sicherheit auch realisiert werden. Übersehen hat man dabei die Interessenlage der Arbeitgeber. Solange die Datenfernübertragung teuer und nicht immer verlässlich ist, spricht die Rentabilität gegen eine Auslagerung. Auch können sich

Probleme bei der Kontrolle der Arbeit und bei der Datensicherung ergeben. Die zahllosen Überlegungen zur Beschränkung und sozialen Ausgestaltung elektronischer Fernarbeit sind gleichwohl nicht sinnlos. Mehr oder weniger wider Willen ist die Arbeitsrechtswissenschaft in die Position gekommen, endlich einmal nicht mehr nur nachzuvollziehen, was anderwärts geschehen ist, und nachträgliche soziale Korrekturen zu fordern. Vielmehr wurden Pflöcke eingeschlagen gegen künftige Entwicklungen, die es erschweren, elektronische Fernarbeit anders als im Arbeitsverhältnis zu vergeben. Wichtig sind auch Überlegungen in der Richtung, die neuen Kommunikationsformen nicht nur für die Organisation der Arbeit, sondern auch für die Organisation der Interessenvertretung zu nutzen.

Gefahr der Totalüberwachung

Vergleichbar groß ist die Aufmerksamkeit, die in der juristischen Literatur auf den Überwachungsaspekt der neuen Technologien verwandt wurde. Insoweit ging und geht es nicht allein um rechtspolitische Perspektiven, sondern unmittelbar um die Auslegung des geltenden Rechts.

Das Mitbestimmungsrecht des § 87 Abs. 1 Ziffer 6 BetrVG hat in der Rechtsprechung eine weite Auslegung erfahren – nimmt man den Umgang des BAG mit anderen Mitbestimmungsrechten als Maßstab. Zwei Vertreter des Arbeitgeberlagers (Erdmann und Mager) haben (vermutlich zähneknirschend) mit Recht festgestellt, daß die Mitbestimmung bereits dann eingreift, wenn arbeitnehmerbezogene Daten erfaßt oder verarbeitet werden. Da dies bei modernen Systemen regelmäßig der Fall ist, haben die Betriebsräte erstmals ein Mitbestimmungsrecht über die apparative Ausstattung der Betriebe: Da jedes System insbesondere bei Verwertung von sogenanntem Zusatzwissen zur Überwachung geeignet ist, kann es nicht ohne Zustimmung des Betriebsrates in Funktion gesetzt werden. Die Vorschrift des § 87 Absatz 1 Ziffer 6 BetrVG wird durch den wenig effizienten Individualdatenschutz nach dem BDSG ergänzt. Die juristischen Auseinandersetzungen gehen derzeit um die Frage, welche Konsequenzen es hat, wenn das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Arbeitsverhältnis angewandt wird. Wichtigste Auswirkung wäre ein verbindliches Gebot informationeller Gewaltenteilung, eine organisatorische Absicherung der Zweckbindung von Daten.



Niemand ist in der Lage, Datenverarbeitung auf PC's zu überwachen.

Die im Grunde recht positive Rechtsentwicklung kann freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß es eine ganze Reihe von Lücken und Problemen gibt, deren Tragweite bisher nur teilweise gesehen wurde. Mitbestimmung über neue technische Systeme setzt ein hohes Maß an Fachwissen voraus, das weder einem gelernten Maschinenschlosser noch einem gelernten Juristen gewissermaßen in die Wiege gelegt ist. Sehr oft ist Interessenvertretung nur mit der Hilfe von Sachverständigen möglich – Forderungen werden oft nicht mehr von den gewählten Vertretern, sondern vom Experten formuliert.

Zum zweiten bedeutet Mitbestimmung nicht, daß man wirklich immer Alternativen durchsetzen könnte. In vielen Fällen sind Vorentscheidungen längst gefallen, die sich nicht mehr rückgängig machen lassen. Die teure Telefonanlage ist bereits angeschafft – welcher Betriebsrat hätte die Kraft, durch ein Veto „seinem“ Betrieb Millionenverluste zu verursachen? Spätestens der unparteiische Vorsitzende der Einigungsstelle würde der „wirtschaftlichen Vernunft“ den Vorzug geben.

Ein drittes Problem liegt darin, daß die Einführung neuer Technologien in vielen Fällen informelle Handlungsspielräume beseitigt, die sich auf der formalen Ebene des Rechts verteidigen lassen. So kann es beispielsweise in einem Betrieb üblich sein, daß die Beschäftigten in gewissem Umfang vom Arbeitsplatz aus auch private Telefongespräche führen. Wird nun eine neue Anlage eingeführt, die insoweit Kontrollen ermöglicht, so fällt es schwer, in der Einigungsstelle die bisherige „illegale“ Praxis zu verteidigen.

Die kollektive Interessenvertretung ist weiter dadurch behindert, daß es sehr

schwierig ist, die Einhaltung einmal vereinbarter Regeln zu überwachen. Selbst wenn der Arbeitgeber in Übereinstimmung mit der neueren Rechtsprechung dem Betriebsrat Kontrollrechte einräumt, bleibt ein enormes Maß an Mißbrauchsgefahr. Auch wenn jeder Vorgang protokolliert wird, läßt sich kaum ein Betriebsratsmitglied finden, das Tag für Tag einen Stapel Papier in Höhe von 40 cm durcharbeitet.

Die Abwehr der Totalüberwachung stößt schließlich auf besondere Schwierigkeiten, wenn es um die Nutzung von PCs geht: Niemand ist wirklich in der Lage, ohne unzumutbaren Aufwand zu kontrollieren, ob und in welchem Umfang dort personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Ein gutes Mitbestimmungsrecht ist also nicht unbedingt schon mit einer guten Praxis identisch. Wenn sich in den Betrieben insoweit nur selten sichtbarer Unmut zeigt, dann hängt dies sicherlich auch damit zusammen, daß die Arbeitgeberseite behutsam vorgeht, um die Akzeptanz der Techniken nicht zu gefährden: Sollte sich diese Grundlage einmal ändern, wäre die Situation um vieles schwieriger.

Veränderung der Entscheidungsstrukturen auf Arbeitgeberseite

Der oben skizzierte dritte Entwicklungstrend hat im Gegensatz zur elektronischen Fernarbeit und zur Überwachung kaum juristische Aufmerksamkeit gefunden, obwohl es um tägliche Realität geht. Der Ausbau

logistischer Systeme ist ein zentrales Ziel aktueller Unternehmenspolitik. Die Grenzen des Einzelbetriebs und des Einzelunternehmens verlieren drastisch an Bedeutung. Die neue Devise lautet: Nur wenn die ganze logistische Kette vom Vor-Vorlieferanten des Herstellers bis zu den Vertriebsfirmen einbezogen wird, nur wenn die Aktivitäten aller dieser Beteiligten optimal aufeinander abgestimmt sind, läßt sich eine bedeutsame Kostensenkung erreichen. Wie groß das Rationalisierungspotential hier ist, wird daran deutlich, daß im Durchschnitt deutsche Industrieunternehmen nur 15 Prozent der Durchlaufzeit auf die Fertigung als solche entfallen, während 85 Prozent reine Materialliegezeiten sind. Die rechtliche Bewältigung dieser Erscheinungen ist noch nicht geleistet.

Daß die Mitbestimmung leerläuft, wo auch der Arbeitgeber keine Spielräume mehr besitzt, gilt bei der Ausdehnung von Systemen durch Anschluß neuer Teilnehmer nicht weniger als bei der Just-in-Time-Produktion. Auch im Arbeitskampf ist dies fühlbar: Wenn wirklich wegen des Ausbleibens von Vorprodukten nicht weiterproduziert werden kann und auch keine Ausweichmöglichkeiten bestehen, gibt es für Betriebsrat und Arbeitgeber nichts mehr zu regeln. Auch in der Vergangenheit gab es allerdings immer wieder Situationen, bei denen der Arbeitgeber eher Marionette als handelnder Akteur war: Konzernabhängige Unternehmen, aber auch Unternehmen in der Krise, die von der Unterstützung der Banken oder von staatlichen Subventionen abhängig sind, können hier als Beispiele stehen. Die traditionelle Abhängigkeit vermittelte sich aber immer über den wirtschaftlichen Bereich; die Möglichkeit technischer Alternativen blieb zumindest für den Fall denkbar, daß keine zusätzlichen Kosten entstehen. Die neuen Strukturen wirken hingegen unmittelbar auf den Arbeitsprozeß ein, formelhaft gesprochen: Nicht nur das Unternehmen, sondern auch die arbeitstechnische Einheit „Betrieb“ wird ferngesteuert.

Die „Grundeinheit“ der Interessenvertretung wird nicht nur durch das jeweilige Entscheidungszentrum, sondern durch den Betrieb bestimmt. Davon kann grundsätzlich nicht einmal durch Tarifvertrag abgewichen werden; § 3 BetrVG läßt nur ganz wenige Ausnahmen zu. Im Prinzip ist dies nicht zu kritisieren; die Anknüpfung an der nicht nur arbeitstechnischen, sondern auch sozialen Einheit „Betrieb“ hat den Vorzug, gemeinsame Problemerkennungen auch gemeinsam verarbeiten und durch Interessenvertretung umsetzen zu können.

Die geltende Betriebsverfassung enthält jedoch insofern auch ein flexibles Element, als sie im Rahmen von Konzernen die freiwillige Errichtung eines Konzernbetriebsrats zuläßt. Die Tatsache, daß insoweit keine Pflicht, sondern nur eine Möglichkeit besteht, hängt damit zusammen, daß Konzerne sehr unterschiedlich organisiert sein können: Wird etwa an der Spitze nichts entschieden, was für die Beteiligungsrechte des Betriebsrats relevant sein könnte, erscheint die Bildung eines Konzernbetriebsrats in der Tat überflüssig.

Wann liegt nun ein Konzern vor, der die Errichtung dieses zusätzlichen Vertretungsorgans ermöglicht? Die Rechtsprechung des BAG hat in zwei neueren Entscheidungen den Begriff des Konzerns unabhängig von den gesellschaftsrechtlichen Erwägungen bestimmt. In einem Fall ging es um ein Gemeinschaftsunternehmen zweier Gesellschaften; die Möglichkeit zur Errichtung von zwei Konzernbetriebsräten wurde unabhängig davon bejaht, ob es nach Konzernrecht die sogenannte Mehrmütterorganschaft gibt oder nicht. Ähnlich fiel die Stellungnahme zum sogenannten Konzern im Konzern aus: Soweit auf der mittleren Ebene eines dreistufigen Konzerns Entscheidungen getroffen werden, konnte dort auch ein Konzernbetriebsrat gebildet werden. Ausdrücklich wurde in beiden Entscheidungen betont, soweit es um den Konzernbetriebsrat gehe, sei darauf abzustellen, wo die wirklichen Entscheidungen fallen.

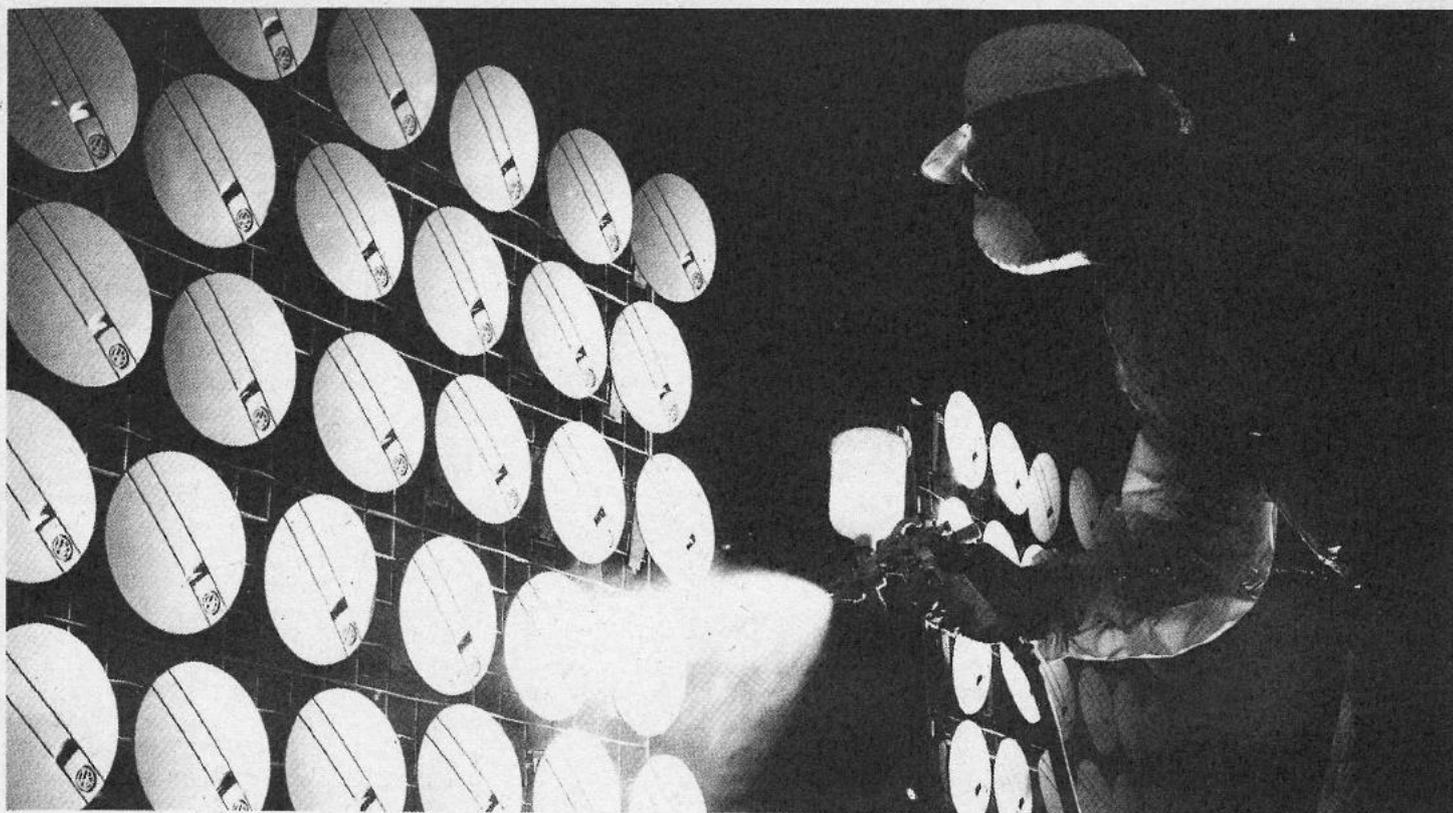
Vom Ansatz einer autonomen, arbeitsrechtlichen Bestimmung des Konzernbegriffs her bestehen also keinerlei Bedenken dagegen, auch eine rein technisch vermittelte Abhängigkeit für die Bildung eines Konzernbetriebsrats nach § 54 Abs. 1 BetrVG genügen zu lassen, sofern ein Stück des „Leitungsapparats“, der die betriebsverfassungsrechtlich relevanten Fragen entscheidet, bei einem Drittunternehmen angesiedelt ist. Zwar hat der historische Gesetzgeber mangels einschlägiger Erfahrungen an diesen Fall nicht denken können, doch entspricht es dem Zweck der gesetzlichen Vorschriften, diese Lücke durch Ausdehnung des Konzernbegriffs zu schließen. Im übrigen ist das BetrVG auch an anderen Stellen „technikkoffen“; so knüpft etwa der Begriff der Betriebsänderung nach § 111 oder der der „technischen Einrichtung“ nach § 87 Abs. 1 Ziffer 6 ausdrücklich an der jeweiligen Faktizität des Technikeinsatzes an – ganz im Gegensatz etwa zum bürgerlichen Recht, das den auf dem Markt agierenden abstrakten Warenbesitzer unabhängig von seiner jeweiligen konkreten Situation zum Anknüpfungspunkt seiner Regelungen macht.

Die Tatsache, daß ein Konzernbetriebsrat grundsätzlich auch bei „nur“ technisch vermittelter Abhängigkeit gebildet werden kann, bedeutet nicht, daß damit schon jede kleinste „Fremdsteuerung“ genügen würde. Institutionelle Konsequenzen zu ziehen ist vielmehr nur dann gerechtfertigt, wenn ein ähnliches Maß an Festigkeit der Beherrschung wie bei traditionellen, durch Beteili-

gung vermittelten Konzernen vorliegt. Dies setzt voraus, daß die Fremdsteuerung nicht nur möglich ist, sondern effektiv und auf längere Zeit erfolgt. Angesichts der Wahlperiode der Betriebsräte von drei Jahren wird man eine vergleichbar langfristige Zusammenarbeit voraussetzen müssen.

Weiter ist die Frage zu stellen, ob es eine Art quantitatives Minimum an Entscheidungen gibt, die auf den „Hauptproduzenten“ ausgelagert sein müssen. Wird etwa wie bei manchen Automobilzulieferern selbst die Arbeitszeit „fremdgesteuert“, ist die Bildung eines Konzernbetriebsrats im Grunde unproblematisch. Die Situation kompliziert sich, wenn nicht der ganze Betrieb auf einen wesentlichen Abnehmer ausgerichtet ist, sondern wenn verschiedene Abteilungen für unterschiedliche Unternehmen tätig sind und von daher jeweils in ihrem Verhalten gesteuert werden. Gegen die Bildung einer Mehrzahl von Konzernbetriebsräten ist grundsätzlich nichts einzuwenden, nachdem das BAG Entsprechendes für ein Gemeinschaftsunternehmen angenommen hat, das von zwei oder mehreren anderen Unternehmen beherrscht wird. Allerdings muß ein „erheblicher Teil“ der Belegschaft betroffen sein, da – wie schon aus der Fünf-Personen-Grenze des § 1 BetrVG deutlich wird – für ganz kleine Personengruppen keine besondere betriebsverfassungsrechtliche Repräsentanz vorgesehen ist. In Zweifelsfällen käme ein Rückgriff auf die Fünf-Prozent-Grenze bei Betriebsänderungen nach § 111 BetrVG in Betracht; die Zahl der Betroffenen muß aber immer mindestens fünf betragen.

Die hier vorgeschlagene Lösung bringt einige Erleichterung: Der Betriebsrat von Zulieferunternehmen kann nunmehr mit Hilfe des Konzernbetriebsrats mitbestimmen. Insofern liegt die Situation anders als in zahlreichen Unternehmen, wo der Einrichtung eines Konzernbetriebsrats mit dem verständlichen Einwand begegnet wird, er nehme den Einzel- oder den Gesamtbetriebsräten Kompetenzen weg, ohne ein vergleichbares Maß an Rückbindung gegenüber der Belegschaft zu besitzen. Es geht also nicht um die Ersetzung eines „basisnahen“ durch ein potentiell bürokratisiertes Organ, sondern allein darum, aus dem mitbestimmungsrechtlichen Null-Niveau der Betriebsräte in Zulieferunternehmen herauszukommen.



Bei Just-in-time-Produktion in Zulieferbetrieben hat der Betriebsrat keinen Ansprechpartner mehr.

Die Funktionsverluste der Mitbestimmung des Betriebsrats können jedoch durch eine sachgerechte Auslegung des Konzernbegriffs nur teilweise korrigiert werden. Der hier skizzierte Ausweg versagt nicht nur bei der „Fremdsteuerung“ ganz kleiner Einheiten, sondern auch dann, wenn die Abhängigkeit wenig stabil ist oder wenn das Hauptunternehmen auf unterschiedliche Zulieferer zurückgreifen kann. Keine Lösung zeichnet sich auch für den Fall ab, daß sich Arbeitsbedingungen dadurch ändern, daß weitere Unternehmen oder Verwaltungen an ein bestehendes Kommunikationssystem angeschlossen werden. Nach geltendem Recht ist der Betriebsrat insoweit auf Folgenbewältigung beschränkt. Dabei trifft er auf die zusätzliche Schwierigkeit, daß die schrittweise Veränderungen der Arbeitsbedingungen im Grunde ein Tatbestand ist, der im Gesetz keine besondere Berücksichtigung gefunden hat: Mitbestimmung und Mitwirkung knüpfen an einzelnen abgegrenzten Sachverhalten wie der Installation einer „technischen Einrichtung“ oder einer Betriebsschließung an, nicht jedoch an einem sich über Jahre erstreckenden lang-

samen Wandlungsprozeß. Im Bereich der Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Ziffer 6 und bei der Bestimmung der Betriebsänderung durch Personalabbau nach § 111 Satz 2 Nr. 1 BetrVG sind in der Rechtsprechung Ansätze erkennbar, daß auch Änderungen als solche mitbestimmungspflichtig sind bzw. daß die einzelnen Vorgänge zu einem Gesamtvorgang aufsummiert werden. Bislang sind dies allerdings Ausnahmen; die Änderung muß überdies eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten.

System-Mitbestimmung

Was folgt rechtspolitisch aus diesen Überlegungen? Was wir brauchen, ist eine Art System-Mitbestimmung, eine Regelung, die Einwirkungsmöglichkeiten dort eröffnet, wo die arbeitstechnischen Entscheidungen fallen, und auch die „Änderungen“ einbezieht, also prozeßbegleitend ist. Für die Zulieferer- (und ggfs. auch Vertriebs-) Problematik bedeutet dies, daß die logistische Kette Anknüpfungspunkt für Vertretungsstrukturen werden muß: Die Grundeinheit „Betriebsrat“ muß durch mehr oder weniger flexible „Ausschüsse“ ergänzt werden, die im Rahmen des Möglichen die jeweils Betroffenen repräsentieren. Im Falle der Erweiterung des Kommunikationssystems wäre es gleichfalls wünschenswert, auch die Vertretungen der bereits einbezogenen Arbeitnehmer an den in Frage stehenden Entscheidungen zu beteiligen.

Eine solche System-Mitbestimmung stellt rechtlich nichts qualitativ Neues dar. Auch das traditionelle Unternehmen ist Teil des „Systems“ Markt; eine wirksame

„Umpolung“ seines Verhaltens (etwa im Sinne ökologischen Wirtschaftens) ist nur dadurch möglich, daß die Spielregeln auf dem Markt geändert oder im Extremfall dieser selbst durch andere Mechanismen der Entscheidungsfindung ersetzt wird. Die Diskussion um die Unternehmensmitbestimmung hat dies in mehr oder weniger unbewußter Übernahme des liberalen Wirtschaftsmodells lange Zeit übersehen; objektiv war die „Systemfrage“ immer gegeben. Die aktuellen technischen Veränderungen führen nun dazu, daß in sehr viel sichtbarer, durch Ideologien nicht mehr verdeckbarer Weise von außen in den Arbeitsprozeß eingewirkt und damit eine Sphäre „fremdbestimmt“ wird, bei der das Einzelunternehmen aller Zwänge des Marktes zum Trotz bisher häufig ein Stück Autonomie besaß. Von daher ist die Notwendigkeit einer „System-Mitbestimmung“ traditionellem Denken vertrauter und einleuchtender als etwa die Forderung nach Investitionskontrolle.

Die System-Mitbestimmung verläuft quer zu den bisherigen Vertretungsstrukturen. Überschritten wird nicht nur die Grenze des Einzelunternehmens und Konzerns, sondern auch der Organisationsbereich tarifschließender Gewerkschaften: Zulieferer der Automobilindustrie gehören nicht selten dem Arbeitgeberverband Textil oder Holz und Kunststoff an, ein den öffentlichen Dienst wie Teile der Privatwirtschaft einbeziehendes Kommunikationssystem kann den Organisationsbereich aller 17 Einzelgewerkschaften des DGB berühren. Die praktische Umsetzung stößt daher nicht nur bei der Arbeitgeberseite auf Schwierigkeiten, die sich jeder Einschränkung ihrer Herrschaftsmacht widersetzen wird. Auch auf der Seite der Betriebsräte und Gewerkschaften ist ein beträchtlicher Umdenkungsprozeß vonnöten.

Was folgt daraus für das praktische Vorgehen? Auf den Gesetzgeber zu vertrauen ist unter den gegebenen Umständen noch weniger überzeugend als in den früheren Jahren; der heutigen Mehrheit geht es ersichtlich nicht um Erhaltung und Ausbau der Mitbestimmung. Auch die Oppositionsparteien haben die hier skizzierte Problematik noch nicht in ihre Vorschläge aufgenommen. Es bleibt daher – wie sooft – nur der Rückgriff auf eigene Handlungsmöglichkeiten. Als erster Schritt scheint mir die Bildung von Konzernbetriebsräten neuer Art wichtig zu sein – sie würde nicht nur ein Stück Mitbestimmung erhalten, sondern darüber hinaus die neue Dimension der Probleme deutlich machen. Erst nach einem längeren gewerkschaftsinternen Diskussionsprozeß könnten dann Tarifforderungen folgen, die sich auf die Auffüllung des mitbestimmungsfrei gewordenen Raumes beziehen könnten.

Ditmar Gatzmaga/Reiner Hoffmann*

Mitbestimmung bei den Produkten

Zur Entwicklung einer gewerkschaftlichen Produktionspolitik

Von der großen Öffentlichkeit noch weithin unbemerkt, bahnt sich in den Gewerkschaften ein radikaler Strategiewechsel an. Handlungsleitend war bisher die Vorstellung einer klaren Arbeitsteilung zwischen Kapital und Arbeit: Für die technischen und ökonomischen Entscheidungen war demnach der Arbeitgeber zuständig, die Interessenvertretung kontrollierte und kritisierte seine Entscheidungen und sorgte für ihre soziale Abfederung. Die Krise in der Stahlbranche hat drastisch deutlich gemacht, daß diese Form der Arbeitsteilung der Interessenvertretung zu enge Grenzen setzt. Kahlschlagsanierungen können nicht sozial verträglich ausgestaltet werden, erst recht nicht, wenn sie Teil eines tiefgreifenden ökonomischen Strukturwandels sind, der die Krise auf bestimmte Branchen und Regionen konzentriert. Diesen Strukturwandel so zu steuern, daß seine negativen Konsequenzen nicht alleine von den Arbeitnehmern zu tragen sind, bedeutet, sich in die harten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Unternehmens einmischen zu müssen: in die Produktions- und Investitionsentscheidungen.

Das von drei Forschungsinstituten in zweijähriger Arbeit für die IG Metall und die Hans-Böckler-Stiftung erstellte Konzept zur Lösung der Struktur- und Beschäftigungskrise im Ruhrgebiet (siehe Artikel von Jürgen Schnitzmeier) macht klar, daß es zum Rückzug der Stahlkonzerne aus dem Ruhrgebiet Alternativen gegeben hat und gibt. Diese Alternativen liegen nicht in der Aufgabe betriebswirtschaftlicher Grundsätze, sie liegen in der Anreicherung dieser Grundsätze mit den Maßstäben sozialer, regionalpolitischer und ökologischer Vernunft. Das Forschungsgutachten fordert eine Strategie von Produktinnovationen und eine Diversifizierung der Produktpalette. Eine solche Strategie verfolgen auch die Stahlkonzerne: Kapazitäten im Eisen- und Stahlbereich im Ruhrgebiet werden abgebaut, dafür werden anderswo technisch moderne und wirtschaftlich gesunde Unternehmen in zukunftsträchtigen Branchen aufgekauft. Handlungsleitendes Interesse ist dabei allein, mit dem eingesetzten Kapital den höchstmöglichen Gewinn zu erzielen.

Dieses nur betriebswirtschaftliche Renditedenken ist blind für die gesellschaftlichen und ökologischen Folgen einzelwirtschaftlicher Entscheidungen. Die Gewerkschaft setzt dagegen: Der Strukturwandel muß

sozialverträglich gesteuert werden, die betroffenen Regionen dürfen nicht verarmen und veröden, den Menschen, die in ihnen leben, muß eine gesunde Umwelt und ein sozial und kulturell intaktes Umfeld erhalten oder wiedergegeben werden.

Neu ist nun nicht, daß die Gewerkschaften die Forderung erheben, wirtschaftliche Entscheidungen müßten auch soziale und ökologische Belange berücksichtigen. Neu ist, daß es nicht mehr allein bei Forderungen an den Arbeitgeber und Forderungen an den Staat bleibt: Die Betriebsräte und Gewerkschaften suchen nach Wegen, ihre Vorstellungen und Ziele in unternehmerisches Handeln umzusetzen. Für diese Bemühungen um eine aktive Durchsetzung „Alternativer Produktion“ gibt es bisher noch nicht sehr viele Beispiele, und die Zahl der Erfolgsberichte ist noch kleiner. Gemessen an ihrer Quantität haben gewerkschaftliche Arbeitskreise, die sich mit Alternativer Produktion befassen, deshalb noch einen etwas exotischen Charakter. Dieser Eindruck mag sich noch verstärken, wenn man versucht, an ihrer Existenz und Arbeit einen strategisch neuen Ausgangspunkt für die gesamte gewerkschaftliche Praxis festzumachen.

Was heißt „Alternative Produktion“?

Es gibt einen weiteren Grund, der bei der Bewertung dieser Arbeitsansätze Zurückhaltung nahelegt: Die existierenden Initiativen und Arbeitskreise dürfen nicht mit Erwartungen überfrachtet werden. Im Augenblick besteht ihr besonderer Beitrag vor allem in einer qualitativen Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Arbeit, „Alternative Produktion“ kann und wird auf absehbare Zeit kein Ersatz für die bewährten Instrumente der Tarif- und Betriebspolitik sein können. Ihre Bedeutung liegt in einem Sichtwechsel, der auf längere Frist große Folgen haben kann.

* Referat Forschungsförderung IV, Abt. Forschungsförderung in der HBS.