

Foto: Werner Bachmeier



Plädoyer für Politik

Von
Wolfgang Däubler.
Prof. Dr. Däubler lehrt
an der Universität
Bremen Arbeitsrecht,
Handels- und Wirt-
schaftsrecht.

Der Weltmarkt hat zwar nicht die Buchstaben des kollektiven Arbeitsrechts, aber desto einschneidender die Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit verändert. Globalisierung – ein Schicksal, das man hinnehmen müßte? Einspruch! Soziale Korrekturen sind möglich.¹

Die fortschreitende Öffnung der deutschen Wirtschaft zum Weltmarkt hat die Vorschriften des kollektiven Arbeitsrechts bislang weithin unberührt gelassen. Das Betriebsverfassungsgesetz hat sich in den 25 Jahren seit 1972 kaum verändert, das Tarifvertragsgesetz gilt noch immer in der Fassung von 1974. Dennoch ist Interessenvertretung heute etwas anderes als vor 15 oder 20 Jahren. Dies zeigt sich auf zweierlei Art.

→ Zum einen reduziert der weltweite Wettbewerb die Entscheidungsspielräume zahlreicher Unternehmen. Das „Polster“, über das man früher bei Tarifverhandlungen verfügen

konnte, ist sehr viel dünner geworden, ja verschwunden. Auch bei der Ausübung von Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats kommt es immer häufiger zu Situationen der Alternativlosigkeit. Was will man gegen eine Entscheidung sagen, die ein neues Produkt deshalb billiger macht, weil es nicht in Deutschland, sondern in Osteuropa hergestellt wird? Erst recht sind die Aufsichtsratsmitglieder derartigen „Sachzwängen“ unterworfen;

→ zum zweiten hat die Arbeitgeberseite die Möglichkeit, durch Verlagerung von Arbeitsplätzen ihrem Verhandlungspartner gewissermaßen den Boden unter den Füßen wegzu-

ziehen. Wird ein Betriebsrat mit der Möglichkeit konfrontiert, man könne ja in Tschechien für einen Bruchteil, von zehn Prozent der hiesigen Lohnkosten, mit ähnlich qualifiziertem Personal produzieren, geht seine Verhandlungsposition gegen Null. Man kann von „Erpressung“ sprechen, doch wird sich die Empörung in der Öffentlichkeit in Grenzen halten: Betriebswirtschaftliches Denken ist angesagt und besitzt einen hohen Vertrauensvorschuß.

Hinzu kommen weitere Veränderungen wie das Auseinanderreißen gewachsener betrieblicher Strukturen durch Outsourcing und durch



1 Der Beitrag ist die thesenförmige Fassung eines Papiers, das der Autor auf dem rechtspolitischen Kongress der SPD am 18./19. April 1997 in Mainz vorgetragen wird.

trägt, zumindest mit einem heimlichen Vertrauensvorschuß versehen. Kritik setzt sich dem Verdacht aus, hinterwäldlerisch oder verkappt-nationalistisch zu sein; man überläßt sie gern der CSU oder noch konservativeren Kräften. Die Folge ist, daß auch die Modalitäten der Globalisierung nicht zum Thema gemacht werden. So kann man hierzulande kaum ernsthaft darüber diskutieren, ob man – wie es in Japan erwogen wird – bestimmte arbeitsintensive Bereiche wie den Handel von der Internationalisierung ausnehmen sollte, um so Beschäftigungsmöglichkeiten zu beibehalten, die andernfalls unweigerlich der Rationalisierung zum Opfer fallen würden. Bei uns wird die Globalisierung als Schicksal empfunden, wobei viele damit die stille Hoffnung verbinden, angesichts deutschen Fleißes und deutscher Erfahrung könne sie uns vorwiegend Gutes bescheren. Vorschläge zu aktivem Eingreifen können unter diesen Umständen nicht mit spontaner Zustimmung rechnen. Gleichwohl will ich sie nicht unterlassen.

Soziale Korrektur der Marköffnung

Die sinnvollste und wichtigste Antwort der Unternehmen auf den weltweiten Wettbewerb ist die Verstärkung von Innovationen; insbesondere müssen jene Fähigkeiten entwickelt werden, von denen am ehesten ein Vorsprung gegenüber anderen Marktteilnehmern erwartet werden kann.

Doch Innovation stellt sich nicht von heute auf morgen ein. Sie setzt als notwendiges Minimum motivierte, sich mit ihrer Arbeit identifizierende Beschäftigte voraus; arbeitsrechtliche und sozialrechtlicher Schutz ist in diesem Bereich notwendige Voraussetzung für mehr Produktivität. Der „Blick nach vorn“ vermag keine Wunder zu bewirken. Den-

finanzen kommt nicht einmal die gute wirtschaftliche Lage vieler Unternehmen zugute, da die im Ausland gemachten Gewinne grundsätzlich für den deutschen Fiskus unerreichbar sind. Der Deutsche Aktienindex, die Arbeitslosigkeit und die Sparzwänge der öffentlichen Hand erreichen gleichzeitig Höchstmarken. Die staatliche Sozialpolitik als notwendige Ergänzung des kollektiven Arbeitsrechts wird so zu einer Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Perspektivlose Öffnung der Märkte

Die Frage der Undurchlässigkeit unserer Grenzen wurde in den vergangenen Jahrzehnten nur dann ernsthaft diskutiert, wenn es um die Zuwanderung ausländischer Staatsangehöriger ging. Der Abbau von Zollschranken und Handelshemmnissen wurde dagegen so selbstverständlich begrüßt wie die Möglichkeit deutscher Unternehmen, in beliebigen Staaten der Erde zu investieren. Eine Diskussion über die Folgen fand so gut wie nie statt.

Aber auch in den Gewerkschaften wird alles, was das Prädikat „europäisch“ oder „international“

Internationalisierung von Unternehmen, auch sie erschweren in zunehmender Weise die Interessen-

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Die Frage der Undurchlässigkeit unserer Grenzen wurde in den vergangenen Jahrzehnten nur dann ernsthaft diskutiert, wenn es um die Zuwanderung ausländischer Staatsangehöriger ging. Der Abbau von Zollschranken und Handelshemmnissen wurde dagegen so selbstverständlich begrüßt wie die Möglichkeit deutscher Unternehmen, in beliebigen Staaten der Erde zu investieren. Eine Diskussion über die Folgen fand so gut wie nie statt.

Aber auch in den Gewerkschaften wird alles, was das Prädikat „europäisch“ oder „international“

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

Die meisten Unternehmen sind den Beginn des Weltmarktes in sehr unterschiedlichem Umfang ausgeübt. Wirtschaftliche Stärke und Internationalität sind verschiedenen Art Restgröße, die auf das Allernotwendigste beschränkt ist. Damit nimmt der Druck auf Tarifautonomie und Mitbestimmung zu; wo der Staat nicht mehr eingreifen und leisten kann, bleibt als Ausweg nur die Selbsthilfe. Diese aber stößt auf die skizzierten Hindernisse, was die Situation noch um einiges schwieriger macht.

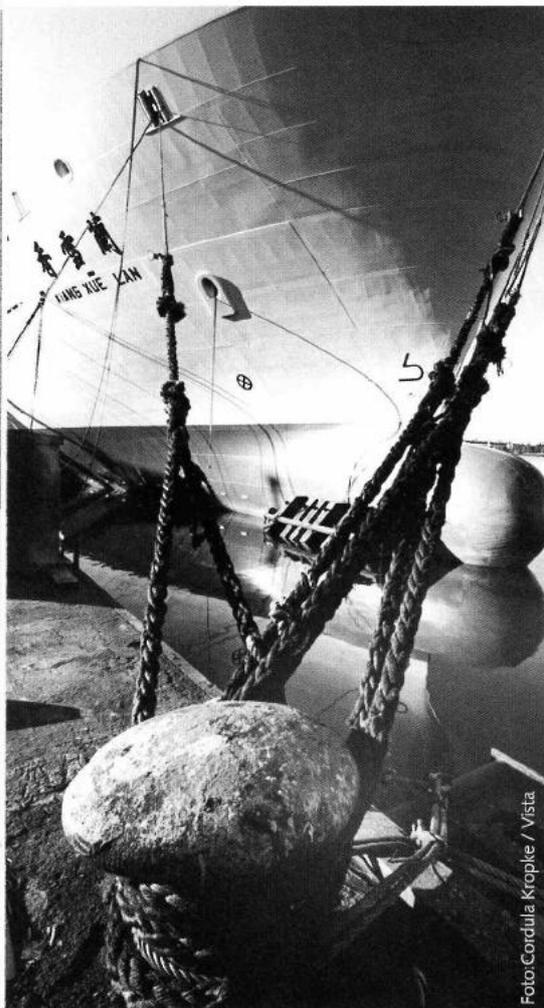


Foto: Cordula Kropfle / Vista



Foto: Herta und Paul Amirani

cher Lücken, derer sich die Strategen im Finanzministerium nicht angenommen haben. Insbesondere leuchtet nicht ein, weshalb noch heute das Auslandsinvestitionsgesetz unterschiedslos auf alle Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland angewandt wird: Die dort vorgesehene Verrechnung ausländischer Anlaufverluste mit im Inland gemachten Gewinnen ist auch dann möglich, wenn die Investition objektiv nur den Sinn hat, teurere durch billigere Arbeitskräfte zu ersetzen. Weiter ist nicht einzusehen, weshalb man die Einkünfte ausländischer Tochtergesellschaften bei der Besteuerung deutscher Besitzgesellschaften unberücksichtigt lassen soll; man könnte ja die im Ausland bezahlten Steuern gestrot anrechnen.

Arbeitsplätze bei ausländischen Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen dürfen nicht zur freien Disposition inländischer Unternehmensleitungen stehen. Niemand könnte die Gewerkschaften hindern, erneut auf den Gedanken von Verhaltenskodizes zurückzugreifen, die für multinationale Konzerne entwickelt und insbesondere in bezug auf Südafrika erprobt wurden. Dies heißt insbesondere Achtung der Menschenrechte, zu denen auch ein angemessenes Einkommen und humane Arbeitsbedingungen zählen. Warum sollte es nicht möglich sein, Entsprechendes durch Tarifvertrag festzuschreiben und so auch rechtlich verbindlich zu machen? Dabei ist selbstredend nicht an eine Fortschreibung deutscher Sozialstandards zu denken (was die Auslandsinvestition wirtschaftlich uninteressant machen würde). Vielmehr geht es allein darum, ein Minimum festzuschreiben und so eine „Schraube nach unten“ zu verhindern. Daß dadurch eventuell im Einzelfall auch die Quantität deutscher Auslandsengagements verringert werden könnte, mag man als Nebenfolge in Kauf nehmen.

Soweit sich Produktion nicht verlagern läßt, bietet sich unter den heutigen Bedingungen die Möglichkeit, auf ausländische Billigarbeitskräfte zurückzugreifen. Innerhalb der EU kann dies auf legalem Wege geschehen; beim Rückgriff auf Dritt-

staatler stehen illegale Beschäftigungsformen im Vordergrund. Im Bausektor ist diese Entwicklung am weitesten fortgeschritten. Das Entsendegesetz ist im Prinzip den richtigen Weg gegangen. Die dabei zu überwindenden Widerstände waren immens; noch deutlicher wurden sie bei den Auseinandersetzungen um die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Mindestlohntarifs für die Bauindustrie. Immerhin gelang es schließlich, in dieser Hinsicht einen „Sockel“ verbindlich zu machen, der die bedingungslose Unterbietung deutscher Standards ausschließt. Wünschenswert wäre, nicht nur die für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge auf die ausländischen Billigarbeitskräfte zu erstrecken; vielmehr sollte das in Deutschland übliche Maß an Entlohnung das für alle maßgebende sein.

Arbeitsrecht aus dem Gleichgewicht

Die bisherige Rechtsprechung zum Kündigungsschutz betrachtet unternehmerische Entscheidungen als vorgegebene Größe. Sie sind nur dann unbeachtlich, wenn der Arbeitgeber rechtswidrig oder willkürlich gehandelt hat, was der Arbeitnehmer im Einzelfall zu beweisen hat. Fälle dieser Art gibt es in der Praxis so gut wie nie; auch ist es selbstredend nicht „willkürlich“, Arbeitsplätze in Deutschland abzubauen und in andere Länder zu verlagern, wenn dadurch das betriebswirtschaftliche Ergebnis noch besser wird.

Diese Zurückhaltung gegenüber der unternehmerischen Autonomie muß nicht auf Dauer so bleiben. Der französische Kassationshof hat beispielsweise in den vergangenen Jahren die These entwickelt, eine Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen sei nur dann gerechtfertigt, wenn auf diesem Wege die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens gesichert werden könne. Ist diese gar nicht in Gefahr, können auch keine Entlassungen vorgenommen werden. Dies ändert nicht die Richtung der Entwicklung, sondern schließt nur bestimmte Extremfälle unsozia-

→ noch existieren durchaus Spielräume in der Art und Weise der Marktöffnung. So kennt das in den letzten Jahren so viel diskutierte Steuerrecht eine Reihe unternehmensfreundli-

den Verhältnissen aus. Der Wortlaut des Kundigungsanspruches ("drin- ist offen; einer Übernahme der Tran- zösischen Rechtsprechung sünden keine prinzipiellen Hindernisse ent- gegen.

Die veränderten Kräfteverhält- nisse bei Verhandlungen zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitneh- mersseite müssen dort berücksichtigt werden, wo das kollektive Arbeits- recht auf die Gleichgewichtigkeit der Positionen, auf die Parität ab- stellt. Dies ist bislang bei der Zutei- lung von Arbeitskämpfmitteln der Fall. So wird etwa die Ausspernung mit dem Argument gerechtfertigt, ohne sie hätte die Arbeitgeberseite keine ausreichenden Durchsetzungs- möglichkeiten mehr. Für Unterneh- men, die ihre Belegschaft damit un- ter Druck setzen können, daß sie mit der Verlagerung einzelner Aufgaben oder Betriebe drohen, ist diese Aus- sage nicht nur unrichtig, sondern ge- radezu grotesk geworden. Wo die Macht im Verhältnis 99 : 1 verteilt ist, braucht der Mächtige nicht noch zusätzlichen rechtlichen Beistand. Die Judikatur, sprich Rechtspre- chung des Bundesarbeitsgerichts, be- darf insoweit der Revision.

Sozialstaatliche Regeln für den Globus

Eine Änderung dieses Zustands kann sich - nicht anders, als sie im Rahmen des Nationalstaats gesche- hen ist - auf zwei Wegen ergeben: Die den Markt beherrschenden Re- geln können um sozialstaatliche Ele- mente ergänzt werden. Und die Be- troffenen können sich im Wege der Selbsthilfe organisieren. Für beides gibt es bereits Ansätze in der Praxis. Die Diskussion um die Sozial- klausel in internationalen Handels- verträgen sollte verstärkt werden. Waren aus dem internationalen Handelsverkehr auszuschließen, die unter Verstoß gegen elementare Menschenrechte hergestellt wurden, scheint unter den gegebenen Um- ständen das wirksamste Mittel zu sein, um die unterste Ebene der "Schraube nach unten" ein Stück anzuheben. Die Wahrung der Men- schenrechte im eigenen Land wirkt wenig glaubwürdig, wenn man gleichzeitig Menschenrechtsverlet- zungen in anderen Ländern begeht oder jedenfalls von ihnen profitiert.

Gewerkschaftliche Selbsthilfe

Selbsthilfe als traditionelles Mittel der Gewerkschaftsbewegung findet sich heute ansatzweise besonders in drei Erscheinungsformen: → Tarifverhandlungen in einzel- nen Ländern werden koordiniert ge- führt. Dies schafft die Möglichkeit, grenzüberschreitende Solidarität zu praktizieren und insbesondere zu verhindern, daß während einer Ta- rifauseinandersetzung einzelne Ar- beiten in ein anderes Land verlegt werden. Die Einrichtung europäi- scher Betriebsräte wird die grenz- überschreitende Koordination er- leichtern - sie können ein Vertrau- ensverhältnis zu ausländischen In- teressenvertretern schaffen, die man bislang als unbekannte Größen sieht, zu denen keinerlei Kontakt vorstellbar ist; → im Bereich der Seeschifffahrt existiert ein von der Internationalen Transportarbeiter Föderation (ITF) entwickelter Musterarbeitsvertrag, der einen Mindestlohn für Billigfluggen- schiffe vorschreibt. Er ist mittlerweile von rund einem Drittel der betrof-

lenen Schiffseigner akzeptiert wor- den, was einem Sechstel der gesam- ten Welt-Schiffstromnage entspricht. Dies bedeutet, daß in einem weitest- gehend internationalisierten Arbeits- markt (ein philippinischer Seemann kann jederzeit durch einen indischen oder einen chinesischen ersetzt wer- den) zum ersten Mal ein gleichfalls internationaler Tarifvertrag exi- stiert. Er wurde durch Streiks von Schiffsbesatzungen, insbesondere aber durch Boykotts skandinav- ischer Hafnarbeiter gegenüber Bil- ligfluggesellschaften durchgesetzt. Die Übertragbarkeit dieses Modells auf andere Bereiche wäre zu diskutieren; → Produkte, die unter menschen- rechtswidrigen Verhältnissen wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit her- gestellt wurden, können in Deutsch- land und in anderen Ländern auf- grund privater Initiative boykottiert werden. Wichtig sind in in dieser Be- ziehung die Erfahrungen mit indi- schen Teppichen, wo jedenfalls die nicht in Kinderarbeit hergestellten eine sogenannte Rugmark (und damit einen Wettbewerbsvorteil) erhalten.

Hoffnung wider Resignation

Aktivitäten von Betroffenen und Nichtbetroffenen können die resi- gnative Haltung überwinden, die seit 1989 für viele früher aktive Menschen charakteristisch ist. Der Spruch "Es gibt ein Leben nach der Marktwirtschaft", den ich Anfang 1990 an einer Leipziger Hauswand entdeckte, ist zwar inzwischen ver- blaßt, doch warum sollte er nicht neue Aktualität gewinnen? Der Weltmarkt ist kein Schick- sal, das über uns gekommen ist; so- ziale Korrekturen sind möglich. In Südkorea haben sich Gewerkschaft- ten (von denen man hierzulande we- nig weiß) gegen evidenter Sozialab- bau zur Wehr gesetzt. Die Formen des Kampfes (wie auch die Risikobe- reitschaft) hängen sicherlich mit den nationalen Traditionen zusammen, doch muß auch in der Bundesrepu- blik nicht alles weiter seinen ge- wohnten Gang gehen. Anlaß zu neuem Denken und Handeln be- steht genug. ■