

Das Arbeitsrecht der Zukunft — Eine Restgröße?

Den hier abgedruckten Text hat der Bremer Arbeitsrechtler W. Däubler zur Vorbereitung auf einen rechtspolitischen Kongreß der SPD verfaßt, der vom 10. 6. — 22. 6. 86 in Essen stattfindet. Der Beitrag enthält eine komprimierte Darstellung der Abbrucharbeiten, die die neueste Entwicklung des Arbeitsrechts bestimmen, bietet aber auch einen Hoffnungsschimmer.

I. Arbeitsrecht und Arbeitslosigkeit

Seinem Namen wie seinem realen Gegenstand nach betrifft das Arbeitsrecht nur Personen, die in Arbeit sind: Wer arbeitslos, längere Zeit krank oder alt ist, wird vom „Netz“ des Sozialrechts aufgefangen. Daraus zu schließen, Arbeitslosigkeit lasse das Arbeitsrecht unberührt, wäre gleichwohl eine fundamentale Fehlvorstellung.

Auf der betrieblichen Ebene nimmt das Widerstandspotential ab. Wer Angst hat, selbst arbeitslos zu werden, wird schwerlich bereit sein, Rechte aktiv wahrzunehmen. Wichtiger noch — und zwar auch für das Funktionieren des Arbeitsrechts — ist der Wegfall informeller Regeln zur Bewältigung von Konflikten. In „guten Zeiten“ erledigte sich vieles schon dadurch, daß schlechte Arbeitsbedingungen oder autoritäre Arbeitgeberentscheidungen die „Kooperationsbereitschaft“ der Arbeitnehmer verringert hätten: Unzufriedenheit der Belegschaft signalisierte dem Arbeitgeber Gefahr bis hin zu der Möglichkeit, Einzelne könnten sich notfalls einen anderen Arbeitsplatz suchen. Die „Konfliktfähigkeit“ der Arbeitnehmerseite ist heute geringer geworden, auch Streiks sind schwieriger zu organisieren. Selbst wenn im Einzelfall keine dramatischen Entwicklungen wie Betriebsstillegungen oder Rationalisierungsschübe anstehen, ist der Einzelne weniger geschützt als früher.

Die Schwäche der Arbeitnehmerseite läßt auch die Lücken des Arbeitsrechts deutlicher werden. Daß der Betriebsrat weder bei Veränderungen der Arbeitsbedingungen noch bei Kündigungen mitbestimmen kann, ist solange erträglich, wie Gegenwehr auf anderem „informellem“ Wege möglich bleibt oder ein Arbeitsplatzwechsel offensteht. Anders ausgedrückt: Der Schutzstandard des Arbeitsrechts wird auch dann geringer, wenn kein Buchstabe am Gesetzestext geändert und die bisherige Rechtsprechung konsequent fortgeschrieben wird. Die gesteigerte Abhängigkeit vom Arbeitgeber schafft zusätzlichen Kompensationsbedarf: Das Arbeitsrecht müßte verbessert, Mitbestimmungsrechte müßten erweitert werden, wollte man auch nur den früheren Zustand beibehalten.

Genau dies passiert nicht. Die von den

Unternehmern gesteuerte Praxis und die Gesetzgebung der derzeitigen Koalition führen vielmehr zu einer Erosion arbeitsrechtlicher Normen, zu einem zusätzlichen Abbau von Schutzvorschriften. Der Weg in die Vergangenheit wird immer deutlicher. Hauptpunkte sind die Individualisierung der Arbeitsbeziehungen (unten II) sowie die Schaffung von Hindernissen dort, wo kollektive Interessenvertretung möglich bleibt (unten III).

II. Individualisierung der Arbeitsbeziehungen

1. Schaffung betrieblicher Randgruppen

Innerhalb der Betriebe hat sich eine Zerteilung zwischen Stammebelegschaft mit relativ stabilen Arbeitsverhältnissen und Randbelegschaft ergeben, deren Status in hohem Maße unsicher ist. Häufig handelt es sich dabei um befristet Beschäftigte und Leiharbeiter, doch hat auch die Zahl der häufig nicht voll in die Belegschaft integrierten Teilzeitbeschäftigten zugenommen. Das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat diese Tendenz unterstützt, indem es den Abschluß befristeter Arbeitsverhältnisse erleichterte, die möglichen Einsatzzeiten der Leiharbeit verlängerte und die Teilzeitarbeit angeblich dadurch „sozial verträglicher“ machte, daß es einige von der Rechtsprechung entwickelte Grundsätze übernahm. Nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, auch in den Betrieben gibt es somit „Problemgruppen“, die weniger Rechte als der „Normalarbeitnehmer“ besitzen. Befristet Beschäftigte sind aus dem Kündigungsschutz herausgenommen, dasselbe gilt faktisch für Leiharbeiter, und Teilzeitbeschäftigte haben nicht nur geringere Aufstiegschancen, sondern häufig auch weniger (oder keine) tariflichen Rechte und keinen Sozialversicherungsschutz. Atypische Arbeitsverhältnisse dieser Art sind keine Ausnahme mehr, sondern zu einer alltäglichen Erscheinung geworden. Die Belegschaft wird gewissermaßen fraktioniert — wobei hinzukommt, daß die „Randgruppen“ ihrerseits sehr unterschiedlich beschaffen sind, so daß sie schwerlich zu einer gemeinsamen Handlungsperspektive finden werden.

2. Verkleinerung und tendenzielle Auflösung der sozialen Einheit „Betrieb“

Atypische Beschäftigte bleiben Belegschaftsangehörige, gehören zum Betrieb. Auch dieses Band wird zerrissen, wenn Aufträge nicht mehr im eigenen Haus erledigt, sondern an Fremdfirmen und Subunternehmer vergeben werden. Die Auslagerung von Aufgaben reicht von der Gebäudereinigung über die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bis hin zum Anschluß an ein überbetriebliches Rechenzentrum. Aus dem Bausektor, aber auch aus der Lebensmittelbranche wird überdies von „Ein-Mann-Firmen“ berichtet, die aus früheren Beschäftigten bestehen: Der Maurer wird zum Subunternehmer (und der Arbeitgeber spart die Sozialversicherungsbeiträge), der Verkaufsfahrer beliefert seinen Bezirk als Selbständiger (und muß überdies noch sein Fahrzeug kaufen). Es beruhigt nur wenig, daß eine „Statusklage“, es handle sich in Wahrheit um Arbeitnehmer, gute Aussicht auf Erfolg hätte: Der Satz „Wo kein Kläger, da kein Richter“ wird hier schmerzliche Realität.

Die Einheit „Betrieb“ wird häufig auch dann zerstört, wenn eine Unternehmensaufspaltung erfolgt, wenn einzelne Funktionen auf selbständige Gesellschaften übertragen werden. Grund und Boden, Gebäude und Maschinen bleiben etwa aus Haftungsgründen bei einer „Besitzgesellschaft“, während die nach außen gerichteten Aktivitäten von einer „Produktionsgesellschaft“ betrieben werden. Verbreitet ist auch der Versuch, Herstellung und Vertrieb auf zwei verschiedene Gesellschaften zu verteilen. Führt dies auch zu organisatorischen Konsequenzen, insbes. zur Entstehung zweier getrennt agierender Personalabteilungen, müssen zwei Betriebsräte gewählt werden.

Schließlich erleben wir derzeit die ersten Anfänge elektronischer Fernarbeit. Sobald die Netze der Bundespost weiter ausgebaut sind, können zahlreiche Tätigkeiten von der Dateneingabe in betriebliche Informationssysteme bis zum Programmieren in die Wohnung verlegt werden. Voraussetzung sind allenfalls einige Zusatzgeräte zu der in fast jedem Haushalt vorhandenen Grundausstattung mit Fernseher und Telefon. Die Heimarbeit kann so eine ungeahnte Renaissance erleben. Zwar werden die meisten „Telearbeiter“ auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung Arbeitnehmer sein, doch ändert dies nichts an der heimarbeitsspezifischen Entfremdung vom Betrieb: Die räumliche Entfernung läßt soziale Kontakte gar nicht erst entstehen, die Grundvoraussetzung für solidarisches Handeln sind.

3. Flexibilisierung der Arbeitszeit

Unternehmer haben ein nachvollziehbares Interesse daran, den Einsatz der

Arbeitskräfte möglichst hundertprozentig mit dem Arbeitsanfall zur Deckung zu bringen. Fällt die Arbeit unregelmäßig an, bedeutet dies wechselnde, „flexible“ Arbeitszeiten für die Beschäftigten. Die traditionellen Mittel — Schichtarbeit, Überstunden und Kurzarbeit — werden insbes. im Handel nicht mehr als ausreichend empfunden; „Arbeit auf Abruf“ mit mehr oder weniger kurzen Ankündigungsfristen steht auf der Tagesordnung. Daneben existiert die durch den Leber-Kompromiß eröffnete Möglichkeit, die Arbeitszeit nach Arbeitsplätzen, Abteilungen und Betriebsteilen zu differenzieren. Folge aller dieser Modelle ist eine weitere Individualisierung. Denkt man die Entwicklung konsequent zu Ende, gehört der gemeinsame Arbeitsbeginn und der gemeinsame Feierabend der Vergangenheit an: Jeder hat seinen eigenen „Schichtplan“ und damit auch seine eigenen, spezifischen Probleme, für die sich andere nur noch beschränkt interessieren werden. Verlässliche soziale Beziehungen lassen sich kaum mehr entwickeln, wenn man im Betrieb nur selten dieselben Gesichter sieht.

III. Zusätzliche Hindernisse für kollektive Interessenvertretung

Auch dort, wo die Individualisierung (noch) nicht greift, wird gemeinsames, solidarisches Handeln weiter erschwert. Direkter Abbau von Tarifautonomie und Mitbestimmungsrechten ist zwar die Ausnahme, doch gibt es zahlreiche Mechanismen, die auf indirektem Wege einen zumindest ähnlichen Erfolg erreichen. Drei seien besonders hervorgehoben.

1. Mehr Kontrolle

Informationstechnologien waren am frühesten in der Personalverwaltung spürbar. Die „elektronische Personalakte“ löste unter dem Stichwort des Personalinformationssystems einige Gegenwehr aus. Daten über das Verhalten des Einzelnen fallen aber auch dann an, wenn er „seinen“ Bildschirm nur nach Eingabe eines persönlichen Codes bedienen kann, wenn jeder Tippfehler am Schreibautomaten gespeichert oder die Länge aller Telefongespräche aufgezeichnet wird. Der Arbeitgeber hat auf diese Weise zahlreiche neue Möglichkeiten der Kontrolle — informelle Handlungsspielräume wie Verschnaufpausen und gelegentliche Privatgespräche werden beseitigt, der Einzelne muß noch ein Stück perfekter funktionieren. Dies heißt zugleich, daß „Leistungszurückhaltung“ schwerer möglich, daß die Direktionsgewalt des Arbeitgebers um vieles effektiver wird. Mehr Abhängigkeit und stärkere Einbindung in fremdbestimmte Strukturen sind aber ein schlechter Nährboden für kollektive Interessenvertretung.

2. Verstärkte Staatsintervention

Auf einer ganz anderen Ebene sind Maßnahmen angesiedelt, die man als „punktuelle Staatsintervention“, als hoheitliche Regelung von Fragen bezeichnen kann, die bislang kollektivrechtlichen Aushandlungsprozessen überlassen waren. Zu denken ist dabei nicht nur an den spektakulären Fall Arbed-Saarstahl, wo die weitere staatliche Förderung u. a. davon abhängig gemacht wurde, daß ein bestehender Sozialplan gekündigt und das Unternehmen zwecks Abschlusses eines Firmentarifs aus dem Arbeitgeberverband austrat. Viel wichtiger ist der alltägliche Staatseingriff, der etwa darin liegt, daß für ABM-Kräfte ein neuer Befristungsgrund der „Förderungsdauer“ geschaffen wurde, der auch dann greift, wenn sie in Wirklichkeit Daueraufgaben erfüllen. Ähnlich liegt der Fall, daß ein Unternehmer staatliche Mittel unter der Voraussetzung erhält, daß die damit finanzierten Arbeitskräfte weit unter dem sonst üblichen Niveau eingruppiert werden. Weiter läßt sich im Bereich gefährlicher Technologien eine totale staatliche Durchnormierung aller Arbeitsbedingungen konstatieren, die von einer rigiden Personalselektion bis zu Zugangskontrolle und Fernsehüberwachung reichen kann. Dies ist für die Nuklearindustrie inzwischen eingehend dokumentiert worden, gilt aber in wachsendem Maße auch bei anderen riskanten Technologien. Überall, wo die öffentliche Hand in dieser Weise eingreift, ist zwar eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung möglich — ob die Betroffenen diesen Weg versuchen (können), ist allerdings offen. Die bisherigen Erfahrungen sprechen eher für eine mehr oder weniger deutliche Unterwerfung.

3. Überfrachtung der Tarifautonomie und Beschränkung des Streikrechts

Ein weiterer Mechanismus zur Schwächung kollektiver Interessenvertretung liegt darin, daß man gesetzliche Schutznormen für tarifdispositiv erklärt und so den Gewerkschaften die zusätzliche Aufgabe zuweist, auch noch das gesetzliche Normalniveau zu verteidigen zu müssen. Ein Beispiel bietet Art. 1 § 6 des Beschäftigungsförderungsgesetzes, wonach Tarifverträge auch zu Lasten von Teilzeitbeschäftigten von den vorhandenen Vorschriften abweichen können, ein anderes bietet § 21 a JArbSchG, wonach der Schutz jugendlicher Arbeitnehmer durch Tarifvertrag verringert werden darf. Das geplante Arbeitszeitgesetz ist voll von solchen Bestimmungen — Interessenvertretung wird dadurch mit einer zusätzlichen Hypothek belastet.

Am sichtbarsten wird die Verschlechterung der gewerkschaftlichen Ausgangsposition bei der Novellierung des § 116 AFG. Der Entzug des Kurzarbeitergeldes in Bereichen, wo es über Jahrzehnte hinweg gezahlt wurde, macht jeden Streik für die Gewerkschaft zu einem

schwer kalkulierbaren Risiko. Was geschieht, wenn die „kalt Ausgesperrten“ auf einen Abbruch des Streiks dringen, um wieder arbeiten und die eigene wirtschaftliche Existenz sichern zu können? Muß dies nicht zu einer Art „Diktatfrieden“ zugunsten der Arbeitgeberseite führen? Natürlich wird das Streikrecht formal nicht eingeschränkt, doch kommt es allein darauf an, ob es tatsächlich ausgeübt werden kann. Vor 1914 galt der Satz Lujo Brentanos: Die Arbeitnehmer haben das Koalitionsrecht, aber wenn sie davon Gebrauch machen, werden sie bestraft. Er läßt sich aktualisieren: Die Gewerkschaft darf streiken, aber wenn sie es tut, bricht sie auseinander. Die Änderung des § 116 AFG ist so in gewisser Weise der Schlußstein einer Entwicklung, der sichtbarste Eingriff in die Tarifautonomie. Auch wenn er wegfiel, blieben alle anderen Mechanismen bestehen.

IV. Perspektiven

Auf den ersten Blick fällt es schwer, für die Zukunft keine pessimistische Prognose zu geben. Auch ist es wenig tröstlich, daß in anderen Ländern mit weniger verrechtlichten, mehr auf Konflikt und Streik basierenden Arbeitsbeziehungen der Sozialabbau noch schneller vonstatten geht. Dennoch gibt es eine Reihe gewichtiger Indizien, daß die Entwicklung gestoppt und ihre Richtung umgekehrt werden kann. Die Tatsache, daß 1984 das Tabu der 40-Stunden-Woche gebrochen wurde, ist wichtig, und zwar gerade im Hinblick auf die denkbar ungünstigen Ausgangsbedingungen. Die Mitgliederzahlen von IG Metall und ÖTV sind 1985 erheblich gestiegen — ganz im Gegensatz zu einer überall in Westeuropa zu beobachtenden Tendenz eines z. T. dramatischen Mitgliederverlustes. Die Arbeitsniederlegungen wegen der Neufassung des § 116 AFG sind vor dem Hintergrund der „legalistischen“ deutschen Tradition ein eindrucksvolles Zeugnis der Einsatzbereitschaft und der Solidarität. Im politischen Raum ist die Sensibilität für die hier angesprochenen Fragen gewachsen — es engagieren sich auch solche Mitglieder, die als Hausfrauen, Studenten oder Beamte nicht in die Lage kommen, zu streiken oder mit kalter Aussperrung überzogen zu werden. Die konzeptionelle Arbeit hat in den Gewerkschaften wie in den Parteien Fortschritte gemacht — am besten abzulesen an der Bedeutung, die der Umweltschutz mittlerweile in programmatischen Diskussionen besitzt.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler