Forderungen - Möglichkeiten - Grenzen

# Die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

In einer Situation des Mangels und der knappen Mittel wird noch häufiger als sonst die Frage gestellt, wie weit die gesetzlichen Rechte der Interessenvertretungen reichen, was von Rechts wegen durchgesetzt werden kann und was nicht zwingend geboten ist. Lücken, die das Mitbestimmungsrecht, aber auch das Kündigungsschutzrecht kennt, werden in der Krise erst richtig fühlbar. In aller Regel setzt die Beteiligung der Arbeitnehmerseite erst in einem Augenblick an, wo es um die Umsetzung bereits getroffener Entscheidungen geht. Der Personalrat hat kein wirksames Vetorecht gegen die Stillegung einer Strekke; auch der Dienstplan ist nicht als solcher in seiner Gesamtheit mitbestimmungspflichtig.

Möglichkeiten vorhanden

Trotzdem ist nicht zu übersehen, daß der Personalrat eine Reihe von Möglichkeiten hat, einer schleichenden Verdichtung der Arbeit entgegenzuwirken

Ansatzpunkt hierfür ist neben der Vorschrift über die Aufstellung von Sozialplänen (Paragraph 75 Abs. 3 Nr. 13 BPersVG) insbesondere die Bestimmung des Paragraphen 75 Abs. 3 Nr. 16, wonach die "Gestaltung der Arbeitsplätze" der Mitbestimmung unterliegt. Dazu zählt etwa jede Erweiterung des Tätigkeitsfeldes, aber auch die Einführung neuer Techniken, etwa von Bildschirmgeräten. "Arbeitsplatz" im Sinne dieser Vorschrift ist

Professor Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen, setzte sich in der 11. Bundespersonalräte- und Betriebsrätekonferenz, die vom 31. Januar bis 2. Februar dieses Jahres in Veitshöchheim am Main stattfand, mit der Mitbestimmung auseinander. – Wir veröffentlichen hier wesentliche Passagen seines Beitrags.

nicht nur die räumliche Umgebung, innerhalb deren der einzelne tätig wird, sondern auch die Gesamtheit der ihm zukommenden Aufgaben. Insoweit ist dieser Tatbestand deutlich abgegrenzt von der bloßen Mitwirkung nach § 76 Abs. 2 Nr. 5, den sogenannten Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs: Letztere können, müs-



Engagiert für Mitbestimmung: Prof. Dr. Wolfgang Däubler vor der GdED in Veitshöchheim

sen aber nicht die Gestaltung der Arbeitsplätze beeinflussen. Beide Rechte verhalten sich zueinander wie zwei sich teilweise überdeckende Kreise.

Eine nicht unbeträchtliche Schutzfunktion besitzt auch das Mitbestimmungsrecht des Personalrats über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen. Soll durch Fahrplanausdünnung ein bestimmter Zeitraum zur Pause oder gar zur arbeitsfreien Zeit erklärt werden, ist dies nicht ohne die Zustimmung des Personalrats möglich.

### **GdED** bestätigt

- Bislang haben alle Verwal-
- tungsgerichte diesen von
- der GdED schon immer ein-
- genommenen Standpunkt
- bestätigt.

Davon ganz abgesehen wäre es auch aus individualarbeitsrechtlichen Gründen in höchstem Maße zweifelhaft, ob der Arbeitgeber einseitig die Arbeitszeit in zwei Blöcke aufteilen könnte. Der Sache nach geht es hier nämlich nicht nur um eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, die zweimal Wegezeiten aufwenden müssen, sondern auch um eine Abwälzung des unternehmerischen Risikos auf die Beschäftigten. Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Tragung des Betriebsrisikos werden so umgangen: Während ansonsten der Arbeitgeber die Nachteile zu tragen hat, wenn wegen wirtschaftlicher oder betrieblicher Schwierigkeiten nicht gearbeitet werden kann, erfolgt hier eine Weitergabe an die Arbeitnehmer. Es ist gut, daß sich die GdED hier eindeutig zur Wehr gesetzt hat.

So wichtig die praktische Ausschöpfung aller Mitbestimmungsrechte nach dem Personalvertretungsgesetz ist – niemand kann und wird bestrei-



ten, daß die "großen" die weitere Entwicklung der Bahn beeinflussenden Entscheidungen allenfalls mitberaten werden können. Mitbestimmung der Personal- und Betriebsräte ist in ihrer heutigen Form immer nur ein Mittel der Interessenvertretung. Daneben steht die Tarifautonomie, deren Umfang immer wieder in Zweifel gezogen wird, daneben steht der Streik, der ja nicht nur zur Erreichung tariflicher Abmachungen, sondern auch zu anderen Zwecken denkbar ist.

Warum Mitbestimmung im öffentlichen Dienst?

Wenn wir Mitbestimmung fordern, dann zu dem Ziel, dem Menschen die Priorität zuzusprechen, ihn zum Herrn seines Schicksals zu machen. Über unser aller Schicksal soll nicht durch Kapitaleigentümer und anonyme Bürokratien entschieden werden.

Die Betroffenen haben nicht

nur ein Recht darauf, rechtzeitig angehört zu werden, sie müssen das entscheidende Wort haben. Mitbestimmung bedeutet daher Übertragung demokratischer Entscheidungsformen auf den Arbeitsund Wirtschaftsprozeß. Gegen den Willen der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen darf nicht über Arbeitsplätze verfügt werden.

#### Mitentscheiden

Gilt dies alles auch im öffentlichen Dienst? Ist hier nicht bereits dadurch für Demokratie gesorgt, daß die Spitzen der Verwaltung demokratisch legitimiert sind? Der Einwand ist oft zu hören, wird aber durch Wiederholung nicht richtiger. Zum einen: Auch ein öffentlicher Betrieb ist einem Kostendruck ausgesetzt, ist gezwungen, mit möglichst wenig Beschäftigten möglichst viele

Aufgaben zu erfüllen. Die Finanzkrise des Staates macht diesen schon immer bestehenden Kostendruck noch um vieles brutaler. Auch ein mittelbar

# In der Diskussion

vom Parlament bestimmter Minister kann daran nichts ändern.

Das einzige Mittel ist Gegendruck der Beschäftigten.

Zum zweiten: Die allermeisten Entscheidungen werden nicht von einem demokratisch legitimierten Parlament und auch nicht von dem durch dieses Parlament gewählten Bundeskanzler getroffen. Ob eine Strecke stillgelegt oder ein Vorzugstarif abgeschafft wird,

wird auf Vorschlag der zuständigen Beamten auf der Ebene des Vorstands und des Verkehrsministeriums entschieden. Das demokratische Prinzip ist daher voll gewahrt, wenn dem Parlament das Recht bleibt, bestimmte Dinge an sich zu ziehen und selbst zu entscheiden. Eine solche Grenze der Mitbestimmung ist nicht nur hinnehmbar, sondern sogar notwendig, um den Interessen des Volkes als Ganzem Ausdruck zu verleihen

Wie kann Mitbestimmung konkret aussehen?

# Mitbestimmung hat viele Ansatzpunkte

Mitbestimmung kann überall dort ansetzen, wo Entscheidungen getroffen werden: Am Arbeitsplatz, in der Dienststelle und im Betrieb, auf Unternehmensebene, auf Branchenund auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sowie dort, wo Entscheidungen mit Auswirkungen für mehrere Staaten getroffen werden. Dies ist - soweit ich sehe - allgemein anerkannt. Sehr viel weniger ist dies bezüglich der Frage der Fall, wie weit Mitbestimmungsforderungen gehen sollen. Nach meiner Einschätzung hat die auf politischer wie auf betrieblicher Ebene ausgetragene Auseinandersetzung um die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen sehr viel Ähnlichkeit mit Tarifverhandlungen. Die Erfahrung zeigt hier wie dort, daß sich Forderungen nie zu 100 Prozent durchsetzen lassen. Das bedeutet, daß man unausgesprochen von vornherein Kompromißspielräume einplanen muß. Auf die Mitbestimmung bezogen bedeutet dies, daß es vielleicht nicht die einzig sinnvolle Vorgehensweise ist, ein gerade noch paritätisches Modell wie das der Montanmitbestimmung vorzuschlagen: Ist man zum Nachgeben gezwungen, kommt dann eben keine schlechte Parität, sondern gar keine mehr heraus, wie wir dies am Beispiel des Mitbestimmungsgesetzes 1976 sehr eindrucksvoll erleben konnten.

Es geht daher nicht um falschen Radikalismus und Traumtänzerei, wenn man die Phantasie ein wenig bemüht und Vorschläge macht, die über die herkömmlichen Modelle der Vertretung im Aufsichtsrat und der Betriebsverfassung hinausgehen.

Beginnen wir mit der Ebene des Arbeitsplatzes. Das geltende Betriebsverfassungsrecht enthält in Form der §§ 81 ff. BetrVG eine Reihe von Individualrechten des einzelnen Arbeitnehmers, die sich unter anderem auch auf die Verhältnisse am konkreten Arbeitsplatz beziehen. Am wichtigsten ist Beschwerderecht, das während der Arbeitszeit ausgeübt werden kann und das zu einem Einigungsstellenverfahren zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber führt. Eine Übertragung dieser Vorschriften in den öffentlichen Dienst wäre sicherlich nützlich, freilich nicht von allzu großer Tragweite. Der einzelne Beschäftigte ist in der Regel zu schwach, um beispielsweise Informationsrechte gegen einen wenig kooperationsbereiten Arbeitgeber durchzusetzen. Das durch eine Beschwerde initiierte Einigungsstellenverfahren führt bestenfalls zu der Feststellung, die Beschwerde sei berechtigt gewesen; Sanktionen gegen einen auf seiner gegenteiligen Position beharrenden Arbeitgeber sind nicht vorgesehen.

# Blickpunkt Schweden

Wichtiger scheint es mir, unmittelbar am Direktionsrecht des Arbeitgebers anzusetzen. In Schweden besteht kraft Gesetzes die Regelung, daß bei Meinungsverschiedenheiten

über die Existenz und den Umfana tariflich garantierter Rechte zunächst die Auffassung der Gewerkschaft gilt; sie hat eine sogenannte Auslegungsprärogative. Dies klingt relativ abstrakt und abgehoben, ist jedoch von ganz grundsätzlicher Bedeutung, weil es die Gewichte zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten verschiebt. Bei uns (und früher auch in Schweden) gilt zunächst einmal das vom Arbeitgeber Angeordnete; der einzelne Arbeitnehmer wird sich dem zunächst fügen. Erst nachträglich kann sich dann die Gewerkschaft oder der Arbeitnehmer im Streitfalle vom Arbeitsgericht bescheinigen lassen, daß seine Auslegung tariflicher (oder sonstiger) Rechte die richtige war

Das Recht des ersten Zugriffs, das Recht vollendete Tatsachen zu schaffen, bleibt aber beim Arbeitgeber. Es auf die Gewerkschaft oder den Personalrat zu verlagern, würde bedeuten, daß die Rollen von vornherein anders verteilt wären.

# Dienststelle, Betrieb

Wenden wir uns dem Bereich "Dienststelle" und "Betrieb" zu. Die Schwierigkeit scheint mir hier in erster Linie darin zu liegen, den Begriff Rationalisierungsmaßnahme eindeutig zu fassen. Viele Arbeitgeber entwickeln ein hohes Maß an Einfallsreichtum, immer wieder kleinere Veränderungen der Arbeitsbedingungen vorzunehmen, die in ihrer Summierung nach einiger Zeit zu sehr viel intensiverer Arbeitsbelastung und auch zum Wegfall von Arbeitsplätzen führen. Umgangssprachlich wird diese Vorgehensweise als "Salamitaktik" bezeichnet. Nach meiner Einschätzung gäbe es hier zwei mögliche Gegenmittel. Man kann zum einen jede. auch die kleinste Veränderung

Bei der 11. Bundes-Perso-nalräte- und Betriebsräte-Konferenz der GdED vom 31. Januar bis 2. Februar dieses Jahres in Würzburg-Veitshöchheim standen Wahlen für zwei wichtige Gremien auf der Tagesordnung: Für den Bundes-Personalräte-Ausschuß und den Bundes-Betriebsräte-Ausschuß.

#### Personalrätearbeit

Konferenz-Delegierten wählten folgende Vertreter der Bezirke in den Bundes-Personalräte-Ausschuß: Bezirk Essen: Walter Balkenhoff, Walter Nowak; Bezirk Frankfurt: Heinz Knöpp, Franz Schuhmacher; Bezirk Hamburg: Günter Sendler, Egon Viets: Bezirk Hannover: Günther Rennekamp, Willi Balke: BZA Minden: Klaus Möller; Bezirk Karlsruhe: Helmut Schuster, Hans Zuber; Bezirk Köln: Hans Schlüper. Erich Korting; Bezirk München: Josef Lindenmeir, Heinrich Kreß; BZA München: Fridolin Gruber; Bezirk Nürnberg; Erwin Prey, Georg Klein: Bezirk Saarbrücken: Matthias Dostert, Wilhelm Linnemann-Emden; Bezirk Stuttgart: Helmut Rimbach, Erich Hagel.

Nach den Richtlinien für die gewerkschaftliche Personalrätearbeit gehören dem Bundes-Personalräte-Ausschuß ferner folgende Mitglieder an: Die freigestellten Mitglieder des HPR beim DB-Vor-

# Namen sind Nachrichten

stand, der Hauptvertrauensmann der Schwerbehinderten beim DB-Vorstand, die freigestellten Mitglieder der HJV, die HPR-Vorsitzenden von BVA, BBKK und KVB sowie je zwei Vertreter der Bezirkspersonalräte der Ge-Bahnbus schäftsbereiche (GBB).

#### Betriebsrätearbeit

Die Delegierten haben folgende Kollegen in den Bundes-Betriebsräte-Ausschuß gewählt: Heinz Ruwisch, Westfälische Landeseisenbahn, Bezirk Essen; Edgar Lilier, Transfracht, Bezirk Frankfurt: Peter Brembach. Sparda-Banken. Bezirk Frankfurt; Jürgen Döring, OHE-Lüneburg-Süd, Bezirk Hamburg; und Bernhard Sauke, OHE-Celle-Nord, Bezirk Hannover.

Mit beratender Stimme wird Kollege Otto Harand, Wendelsteinbahn Brannenburg, Bezirk München, an den Sitzungen teilnehmen.

Die Ausschüsse werden im Rahmen der gefaßten Beschlüsse die gewerkschaftliche Personalräte- bzw. Betriebsrätearbeit der nächsten vier Jahre gestalten. Wir beglückwünschen alle gewählten Kollegen und wünschen ihnen viel Erfolg. E. R./vok

der Arbeitsbedingungen der Mitbestimmung unterwerfen und so der Notwendigkeit entgehen, im Einzelfall Rationalisierungsabsichten beweisen zu müssen. Zum zweiten kann man Abschied nehmen von der überkommenen Auffassung, Mitbestimmungsrechte notwendigerweise in einem langen Katalog von genau umschriebenen Einzelbefugnissen bestehen müssen. Möglich ist vielmehr auch eine Generalklausel, eine Pauschalermächtigung, die den Personalrat oder Betriebsrat in die Lage versetzt, bei allen Maßnahmen des Arbeitgebers mitbestimmen zu können, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich eine Ausnahme vor. Auch dies klingt nur radikal, ist aber schon ein Stück Wirklichkeit (Bremisches Personalvertretungsgesetz)

Was die Ebene des Unternehmens betrifft, so schlägt der DGB eine paritätische Besetzung der Aufsichtsgremien vor. Dies verdient sicherlich Unterstützung. Auch ist man sich im wesentlichen einig. daß man das Montanmodell nicht schematisch auf öffentliche Unternehmen übertragen kann, da die Figur des neutralen elften Mannes, der häufig ein öffentlicher Funktionsträger ist, hier nicht paßt.

#### Paritätische Besetzung der Aufsichtsgremien

In Betracht kommt eine vollparitätische Zusammensetzung des Aufsichtsgremiums, wobei wie beim ersten Regierungsentwurf zur Mitbestimmung 1976 zwei Lösungen denkbar sind. Die eine kann darin bestehen, bei Stimmengleichheit gar keine Entscheidung anzunehmen mit der Folge, daß dann der Vorstand als Exekutivorgan völlig frei ist. Die zweite Möglichkeit besteht darin, einen Stichentscheid vorzusehen, der regelmäßig (etwa alle halbe Jahre) zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerbank wechselt:

- Das Risiko, in unmittelbarer
- Zukunft selbst überstimmt
- zu werden, würde vermut-
- lich jede Seite veranlassen.
- von dem ihr gerade zuste-
- henden Entscheidungsrecht keinen Gebrauch zu
- machen, sondern den Kom-
- promiß zu suchen.

Neben dem Aufsichtsorgan muß auch das Exekutivorgan mitbestimmt werden. Wenn man Ernst machen will mit dem Anspruch der Mitbestimmung, Arbeitnehmerinteressen effektiv auch gegen wirtschaftlichen Druck durchsetzen zu wollen, reicht es nicht aus, das Verhalten anderer zu kontrollieren und vielleicht punktuell auch zu korrigieren. Notwendig ist dann vielmehr auch, in den Entscheidungszentren selbst präsent zu sein, auch dort die Entwicklung gleichberechtigt mitsteuern zu können. Das Potential an gewerkschaftlich orientierten Juristen, Betriebswirten und Ökonomen ist heute groß genug, um solche Aufgaben in absehbarer Zeit übernehmen zu können.

Die überbetriebliche Ebene ist – bezogen auf die Deutsche Bundesbahn – von geringem Interesse. Auch hier muß es allerdings darum gehen, nicht allein politische Instanzen zu beraten, sondern in einzelnen Entscheidungsbereichen gleichberechtigt mitzubestimmen, wie dies etwa heute schon im Bereich der Sozialversicherung der Fall ist.

# Faktor: Belegschaft

Eine andere und bessere Besetzung der vorhandenen Institutionen bringt keine wirkliche Mitbestimmung. Mitglieder von Aufsichts- und Verwaltungsräten können nur dann wirklich Politik machen, wenn sie wissen, daß sie die Belegschaften hinter sich haben. Notwendig ist, daß der einzelne konkret spürt, daß Mitbestimmung mehr ist als der Austausch von Funktionsträgern, daß Mitbestimmung ihm in seiner konkreten Existenz mehr Sicherheit und bessere Arbeitsbedingungen bringt. Mitbestimmung muß Erfolgserlebnisse bringen - nicht nur für die Gewählten, sondern gerade auch für die Wähler.

# Geheimhaltungspflicht?

Auch ist es an der Zeit, sich einmal darüber Gedanken zu machen, ob die umfassende Geheimhaltungspflicht des § 10 BPersVG wirklich noch sachlich gerechtfertigt ist.

Neben der verbesserten Kommunikation mit den Interessenvertretern muß die Mitbestimmung weiter mit inhaltlichen Forderungen verknüpft werden. Mitbestimmung ist kein Selbstzweck, sondern bezogen auf konkrete Bedürfnisse und Interessen.

- Die T\u00e4tigkeit in bestimmten
- Gremien muß von vornher-
- ein programmatischen Zie-len zugeordnet werden.

Wie die Geschichte zeigt, wurde der Gewerkschaftsbewegung noch nie etwas geschenkt; Bitten und Appelle beeindrucken nicht, wenn es um wirtschaftliche und politische Macht geht. Notwendig ist sozialer Druck, der nur von der Organisation und ihren Mitgliedern kommen kann. Was kann insoweit getan werden?

Die Mitbestimmungsforderung muß so formuliert werden, daß es nicht allein um eine Änderung der Zusammensetzung bestimmter Gremien oder um die Erweiterung von Kompetenzen geht, sondern daß der einzelne erkennen kann, wie seine konkreten Interessen durch mehr Mitbestimmung besser noch gefördert werden kann.

### Abbau von Angst

- Das zweite wichtige Ziel
- liegt im Abbau der Angstund der Haltung des Sich-
- Duckens, die sich in vielen
- Bereichen breitgemacht
- hat.

Man hat Angst, aufzufallen, weil dies den Arbeitsplatz oder zumindest die Aufstiegschancen gefährden könnte. Auch wer selbst nicht in dieser Weise betroffen ist, wird häufig durch die allgemeine Atmosphäre angesteckt.

Die Folgen sind jedem klar: Das Druckpotential der Gewerkschaft nimmt ab, man greift immer häufiger nach dem Strohhalm des Rechtswegs.

Das Paradoxe an dieser Situation liegt darin, daß gerade die Angst und die dadurch geschaffene Passivität die Situation noch schlimmer machen und daß umgekehrt die Situation sehr viel besser wäre, würde man sich über bewußtseinsmäßige Barrieren hinwegsetzen und auch in der Krise gemeinsames solidarisches Handeln praktizieren.

Es ist insbesondere Aufgabe der Bildungsarbeit, immer wieder auf diese Zusammenhänge hinzuweisen, aufklärend in der Richtung zu wirken, daß trotz allem nicht die Resignation dominiert.

#### Stärkung der Organisation

Eine dritte Voraussetzung für einen erfolgreichen Kampf um die Mitbestimmung ist die Stärkung der gewerkschaftlichen Organisation. Wer begriffen hat, daß sich eine Organisation im Handeln aller ihrer Mitglieder und damit auch in seinem Handeln realisiert, wird nicht "die Gewerkschaften" als in ihrem Selbstverständnis erschüttert ansehen.

Als vierter und letzter Punkt noch ein Hinweis auf denkbare Druckmittel. Wer Mitbestimdurchsetzen muna braucht nicht nur ein gutes Konzept, eine aufgeklärte Mitgliedschaft und eine starke Organisation, sondern auch konkrete Druckmittel. Dabei sollte man sich daran erinnern, daß der Streik zwar das wichtigste. aber keineswegs das einzige in Betracht kommende Druckmittel ist. Gerade in wirtschaftlich und sozialpsychologisch schwierigen Situationen kann es sehr wichtig sein, Mittel einzusetzen, die unter der Schwelle des Streiks bleiben.

Lange Personalversammlungen, massenhafte Inanspruchnahme der Sprechstunde des Personalrats und Betriebsrats sowie korrekte Befolgung von Arbeitsschutzvorschriften mögen hier als Beispiel dienen.