

# Auch die Globalisierung ist nicht das Ende der Geschichte

## Die Zukunft von Tarifautonomie und Mitbestimmung im Zeitalter der Internationalisierung

Von Wolfgang Däubler

### 1. Die stillschweigenden Voraussetzungen des kollektiven Arbeitsrechts

Betrachtet man allein den Text der maßgebenden Rechtsnormen, so hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren im kollektiven Arbeitsrecht nichts Wesentliches verändert. Das Betriebsverfassungsgesetz gilt ohne große Modifikationen seit 25 Jahren, das Tarifvertragsgesetz noch länger. Die arbeitskampfrechtlichen Grundsätze des Bundesarbeitsgerichts weichen nur in einigen Nuancen von dem in den 50er Jahren entwickelten „Gerüst“ ab.

Dennoch gehen die Uhren derzeit anders. Dies hängt damit zusammen, daß das kollektive Arbeitsrecht auf bestimmten Voraussetzungen aufbaut, die selten ausdrücklich genannt werden, die für sein tatsächliches Funktionieren aber essentiell sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit nenne ich sechs.

Notwendig ist zum einen, daß sich Arbeitnehmer in der Gewerkschaft oder im Betriebsrat engagieren. Beide Institutionen leben vom Einsatz der Beschäftigten. Es handelt sich nicht um Aktiengesellschaften oder den ADAC, wo man sich einkauft bzw. Beiträge bezahlt und alles übrige dem Management überläßt.

Zum zweiten: Verhandlungen zwischen den Tarifparteien wie zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber setzen voraus, daß die Existenz der jeweiligen Gegenseite nicht in Frage gestellt werden kann. Man muß sich als Verhandlungspartner respektieren, weil man weiß, daß man ohne den anderen keine wirtschaftlich sinnvollen Entscheidungen treffen kann.

Verhandlungen setzen zum dritten Spielräume auf beiden Seiten voraus. Sind auch nur einer Seite total die Hände gebunden, werden Verhandlungen sinnlos; es gibt nur die Unterwerfung oder den großen Knall.

Zum kollektiven Arbeitsrecht gehört viertens nach bisherigem Verständnis der Flächentarif. Er bedeutet, daß die Arbeitskosten aus dem innerstaatlichen Wettbewerb in einer bestimmten Branche herausgenommen werden. Niemand kann durch Billiglöhne einen Wettbewerbsvorteil erreichen.

Unterste Einheit der Betriebsverfassung, aber auch der gewerkschaftlichen Organisation ist der Betrieb. Nach der traditionellen Definition des Bundesarbeitsgerichts handelt es sich dabei um eine abgrenzbare arbeitstechnische Einheit, die von einem einheitlichen Leitungsapparat gesteuert wird.

Sechste und wohl wichtigste Bedingung des kollektiven Arbeitsrechts ist die Existenz staatlicher Sozialleistungen. Die Konzentration auf Lohn, Arbeitszeit,

Kündigungsschutz für Ältere usw. ist nur deshalb möglich, weil für andere Interessen wie z.B. die Versorgung bei Krankheit und Alter von Staats wegen gesorgt ist. Die Ausgangsposition der Arbeitnehmerseite wäre eine völlig andere, müßte auch insoweit erst die Arbeitgeberseite zu Zugeständnissen veranlaßt werden.

### II. Aktuelle und künftige Veränderungen

Überprüfen wir Schritt für Schritt, wie es um die genannten Voraussetzungen heute bestellt ist.

1. *Das Engagement der Betroffenen:* Die Bereitschaft, sich in einer Gewerkschaft zu organisieren, geht zurück. In vielen Betrieben wird es schwieriger, vor den Betriebsratswahlen eine ausreichende Anzahl von Kandidaten zu finden. Ob man dies als Ausdruck der Individualisierung wertet, als Folge von Führungsfehlern in der Gewerkschaft oder als Reaktion auf ökonomische Mißerfolge der Tarifpolitik, will ich hier nicht weiter thematisieren. Wenigstens ist bislang das Engagement noch nicht so weit zurückgegangen, daß das Funktionieren des kollektiven Arbeitsrechts insgesamt in Frage gestellt wäre. Irgendwann ist aber der Punkt erreicht, wo „mangels Masse“ nicht mehr sinnvoll verhandelt und mitbestimmt werden kann. Schon heute nehmen die „tariffreien Betriebe“ zu.

2. *Das gesteigerte Drohpotential der Arbeitgeber:* Immer häufiger ist es der Arbeitgeberseite möglich, in Verhandlungen die Existenz der Arbeitsplätze in Frage zu stellen. Teile des Arbeitsprozesses lassen sich verlagern, neue Produkte können an einen ausländischen Standort vergeben werden. Bekannt ist der Fall Viessmann, wo der Unternehmer in Tschechien bereits ein Grundstück gekauft hatte, um dort eine Produktionsstätte zu errichten: Verhandlungen mit dem Betriebsrat führten zu der Empfehlung an die Belegschaft, arbeitsvertraglich drei unentgeltliche Überstunden zuzusagen, da Viessmann dann auf die Nutzung des ausländischen Standorts verzichten und die Arbeitsplätze in Deutschland erhalten wollte.<sup>1</sup> Man hat also – wenn man so will – tarifliche Rechte gegen eine zeitlich befristete Arbeitsplatzgarantie verkauft, man hat die Wochenarbeitszeit von 35 auf 38 Stunden erhöht. Soweit sich dies von außen beurteilen läßt, hatte der Betriebsrat keinerlei Verhandlungsmacht mehr. Wie will man sich vom Standpunkt des kollektiven Arbeitsrechts aus mit einem solchen Phänomen auseinandersetzen? Was bleibt von der viel gepriesenen Parität von Arbeit und Kapital übrig? Im Zeitalter der Globalisierung tauchen Probleme dieser Art immer häufiger auf. Auf dem Bau kann einem Betriebsrat der sanfte Hinweis gegeben werden, deutsche Arbeitnehmer ließen sich durch Billigarbeitskräfte ersetzen. Diese Verhandlungssituation ist kein Spezifikum von Industrieländern. In Indien – gewiß nicht durch hohe Lohnkosten geprägt – wird beispielsweise Beschäftigten in Textilbetrieben das gleiche Argumentationsmuster vorgeführt: Wenn sie mit ihren 250,- DM im Monat nicht zufrieden seien, würde man nach Sri Lanka gehen, wo man schon für 100,- DM im Monat ordentliche Arbeit leiste. Die Schraube nach unten wird so weitergedreht.

<sup>1</sup> Der Sachverhalt ist eingehend dargestellt bei ArbG Marburg DR 1996, 1925

3. *Unternehmen ohne Entscheidungsalternativen*: Bestimmte Unternehmen verlieren effektiv ihre Spielräume. Ihre wirtschaftliche Lage kann so angespannt sein, daß eine Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen undenkbar wird; nur der soziale Abstieg kann von Gewerkschaften und Betriebsräten noch in Grenzen gehalten werden. Dazu kommen technisch vermittelte Abhängigkeiten. Wo Just-in-time-Produktion betrieben wird, hat sich der Zulieferer den Anforderungen des Hauptproduzenten zu fügen. Dies betrifft nicht nur die Zeit, sondern auch die Qualitätskontrolle, die Qualifikation des eingesetzten Personals und oft auch die Verwendung von Aggregaten. Wo dem Arbeitgeber nur noch ein Kopfnicken bleibt, läuft die Mitbestimmung ins Leere.

4. *Erosion des Flächentarifs*: Die sichtbarsten Veränderungen haben sich beim Flächentarif ergeben. Die Erosion der Arbeitgeberverbände ist noch nicht so weit gediehen, daß der Flächentarif seine dominierende Position eingebüßt hätte, doch nimmt der Firmentarif zu, ebenso wie erst recht die Zahl der Betriebe ohne Tarifbindung.<sup>2</sup> Dies hat weniger mit Individualisierungstendenzen als damit zu tun, daß sich die Situation von Unternehmen auf dem nationalen wie auf dem internationalen Markt immer unterschiedlicher darstellt; was von den einen im Grunde aus der Portokasse bezahlt werden könnte, schafft für die anderen schwierige Probleme. Die traditionelle Differenzierung zwischen Betrieben mit reinen Tariflöhnen und solchen mit übertariflichen Vergütungen scheint nicht mehr auszureichen; die Variationsbreite wird größer. Denkt man diese Entwicklung weiter, werden die Sozialkosten auch im nationalen Rahmen zum Problem: Jeder betrieblichen Gewerkschaftsdelegation wird man entgegenhalten, die Realisierung ihrer Forderungen zerstöre die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Dies wird nicht immer verfangen, aber es liegt nahe, daß es einige gute und viele höchst bescheidene Firmentarife geben wird.

5. *Die unklar werdenden Grundeinheit „Betrieb“*: Der Betriebsbegriff leidet darunter, daß die arbeitstechnischen Einheiten durch Outsourcing immer kleiner werden. Der Prozeß beginnt an den Randbereichen; die Kantine und der Reinigungsdienst werden – wie man so schön sagt – outgesourct. Dies setzt sich bei einzelnen Komponenten fort und kann schließlich sogar das eigentliche Kerngeschäft erreichen. In allen Fällen werden einzelne betriebliche Funktionen entweder als eigene Gesellschaft verselbständigt oder aber völlig aufgelöst, und ihr bisheriges Produkt wird vom Markt bezogen. Nur im ersten Fall läßt sich von der bisherigen Betriebsverfassung einiges retten. Hier liegt der wichtigste Anwendungsfall für die Figur „zwei Unternehmen – ein Betrieb“: Ändert sich an den Arbeitsabläufen nichts oder nur wenig, bleibt der Betriebsrat im Amt und vertritt kraft der arbeitstechnischen Verbindung alle bisherigen Beschäftigten weiter. Die Rechtsprechung verlangt allerdings, daß die beiden Unternehmen einen „einheitlichen Leitungsapparat“ in betriebsverfassungsrechtlichen Angelegenheiten besitzen und daß insoweit eine „Führungsvereinbarung“ vorliegt, die sich auch aus den Umständen rückschließen läßt. Wird ihre Existenz widerlegt, ist auch der Gemeinschaftsbetrieb hinfällig; es tritt eine Fraktionie-

rung der betrieblichen Interessenvertretung ein.<sup>3</sup> Der Gemeinschaftsbetrieb ist so in gewissem Umfang eine begründungsbedürftige Ausnahme; in allen anderen Fällen hat es die Arbeitgeberseite in der Hand, eingespielte Vertretungsstrukturen zu zerschlagen.

6. *Abbau von Sozialleistungen*: Wir erleben derzeit alle, daß staatliche Sozialleistungen zurückgefahren werden. Die dahinter stehende Knappheit öffentlicher Finanzen hat verschiedene Ursachen. Wichtig ist sicherlich die demographische Entwicklung, die zu einer absolut und insbesondere relativ wachsenden Zahl von Rentnern führt. Von gravierender Bedeutung ist weiterhin der Umfang der Arbeitslosigkeit, die – ökonomisch gesprochen – Wertschöpfungschancen vernichtet und stattdessen den Sozialhaushalt belastet. Dazu kommen von vielen unterschätzte Probleme auf der Einnahmeseite. Der Staat hat ersichtlich Schwierigkeiten, Steuern zu erheben, die hier ansässige Unternehmen im internationalen Wettbewerb schwächen könnten. Bedeutsamer ist aber vermutlich die Unfähigkeit, Einkünfte aus nichtproduktiv eingesetztem Kapital zu besteuern: Noch immer gilt das Bankgeheimnis auch gegenüber den Finanzbehörden, noch immer ist es ein leichtes, Geld oder Wertpapiere nach Luxemburg, Liechtenstein oder auf die britischen Kanalinseln zu transferieren und dort jedem Zugriff der Steuerbehörden zu entziehen.

Die Finanzknappheit ist nicht die einzige Ursache für den Abbau staatlicher Sozialleistungen. Zu wenig wird bislang problematisiert, daß der EG-Vertrag die Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik tendenziell einschränkt. Erinnerung sei an das prinzipielle Subventionierungsverbot nach den Art. 92 ff. EG-Vertrag.<sup>4</sup> Umfassendere Wirkung haben die Konvergenzkriterien nach dem Maastrichter Vertrag, wonach man Währungsstabilität um jeden Preis wahren und die Staatsverschuldung in Grenzen halten muß. Anleihen, um ein neues Beschäftigungsprogramm zu finanzieren, werden so immer unwahrscheinlicher. Ist die Währungsunion einmal etabliert, werden insbesondere die schwächeren Mitgliedstaaten nicht mehr in der Lage sein, einen Produktivitätsrückstand durch Wechselkursänderung auszugleichen und so ihre Konkurrenzfähigkeit wieder herzustellen. Darin liegt eine Chance der deutschen Wirtschaft, die innerhalb der EU nicht mehr mit Aufwertungen konfrontiert werden kann, doch muß man sich auch überlegen, welche sozialen und regionalpolitischen Konsequenzen das Niederkonkurrieren ausländischer Unternehmen haben wird.

Dies läßt sich hier nicht weiter vertiefen. Es reicht die Feststellung, daß der Abbau staatlicher Sozialleistungen den Problemdruck auf die Tarifparteien und die Betriebspartner erhöht. Gestiegenen Anforderungen muß mit schlechter werdendem Instrumentarium begegnet werden. Dies kann ersichtlich nicht gut gehen. Verlängert man diese Entwicklung, verliert das kollektive Arbeitsrecht immer mehr an praktischer Bedeutung. Warum sollte nicht in 10 Jahren ein beträchtlicher Teil der deutschen Wirtschaft „union-free“ sein, warum nicht die Löhne vieler Beschäftigter auf heutiges Sozialhilfeniveau abgesunken? Wie in

3 Einzelheiten bei BAG AP Nr. 8 zu § 1 BetrVG 1972 Gemeinsamer Betrieb mit Ann. Daubler.

4 Wie weit dies geht, zeigt die Tatsache, daß die EG-Kommission die Einarbeitungszuschüsse bei Neuaufstellungen und die Lohnkostenzuschüsse bei Einstellung von Arbeitslosen als (genehmigungsbedürftige) Subvention betrachtet – vgl. die Mitteilung in „EuroInfo“ (Hg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Nr. 1, 4.2. 1998, S.3.

2 Nach dem IAB-Betriebspanel (wiedergegeben bei Bellmann u.a., Flexibilität von Betrieben in Deutschland, Nürnberg 1996, S.57) besteht nur noch in 62% aller Betriebe tariflicher Schutz. Bisher war man von 90% ausgegangen.

den USA wird es einige hochbezahlte Spezialisten und „Systemanalytiker“ geben und daneben sehr viele Inhaber von Billigjobs: Schuhputzer, Türsteher, Reinigungskräfte, Parkwächter, alle diese Heloten der Dienstleistungsgesellschaft werden einen zahlenmäßigen Aufschwung erleben. „Bürgerrechte im Betrieb“ klingen für letztere Kategorien von Beschäftigten wie blanker Hohn.

### III. Prämissen für Gegenstrategien

Das eigentlich Interessante ist nicht dieses düstere Bild, das mit individuellen Schattierungen überall so gezeichnet wird. Viel wichtiger ist die Frage nach Gegenmitteln: Was kann man tun, um die Auflösung unserer Sozialstrukturen, um die extreme Polarisierung von arm und reich, um die Spaltung der Ställe in Elendsquartiere und gut bewachte Wohnviertel für gehobenen Bedarf zu verhindern?

Vorweg zwei Prämissen. Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft kann heute nicht mehr nur auf nationaler Ebene beeinflusst werden; europäische und globale Handlungskonzepte müssen hinzukommen. Gerade der letzte Punkt scheint mir ganz besonders wichtig zu sein, obwohl hier die größten Informationsdefizite bestehen: Ein Jurist, der sich im EG-Recht auskennt, läßt sich unschwer finden, einen Fachkollegen, der die durch WTO und IWF gestaltete Weltwirtschaftsordnung kennt, muß man mit der Lupe suchen.

Meine zweite Prämisse betrifft unsere spezifischen Erfahrungen in Deutschland. Ich gehe davon aus, daß unser Arbeitsrecht, oder allgemeiner: daß die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen seit 1945 ein Erfolgsmodell ist. Die Exportüberschüsse machen gerade in einer immer stärker weltmarktorientierten Wirtschaft deutlich, daß es sich für Unternehmen lohnt, in Deutschland und nicht in anderen Industrieländern oder gar in der Dritten Welt zu produzieren. Dies hängt damit zusammen, daß ein gewisses Maß an Arbeitnehmerschutz einen Beitrag zur Arbeitsproduktivität leistet: Je stärker der Schutz des einzelnen, je ausgeprägter seine Mitsprachemöglichkeiten, um so größer die Bereitschaft, sich mit der Arbeit zu identifizieren und sie innovativ und mit Kreativität voranzutreiben. Diesen spezifischen Standortvorteil durch Sozialabbau und Rückfall in Autoritarismen in Frage zu stellen, wäre der größte Bärendienst, den man der deutschen Wirtschaft erweisen könnte. Es kann also nicht darum gehen, die bisherigen Strukturen abzuschaffen und die soziale durch eine reine Marktwirtschaft zu ersetzen; vielmehr steht allein zur Debatte, das Vorhandene so weiterzuentwickeln, daß es seine produktiven Potenzen auch unter den veränderten Bedingungen von Europäisierung und Globalisierung entfaltet.

### IV. Handlungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene

Die immer weitergehende Öffnung zum Weltmarkt, die mittlerweile auch Dienstleistungen ergreift, läßt sich als solche nicht in Frage stellen. Allerdings wundert es einen bisweilen, daß die Öffnung und Schließung der Grenzen bei

uns nur dann zum Thema wird, wenn es um Zuwanderer, speziell um Asylbewerber geht. Wenn die Grenzen in wirtschaftlicher Hinsicht eingeebnet werden, wird dies als ein so positiver Vorgang gesehen, daß nicht einmal die Begleitumstände kritische Aufmerksamkeit erfahren. Dennoch gibt es die Möglichkeit, in gewissem Umfang korrigierend einzugreifen, also auf nationaler Ebene dafür zu sorgen, daß sich die Internationalisierung etwas sozialverträglicher vollzieht. Ich will dies im Hinblick auf das kollektive Arbeitsrecht konkretisieren.

1. *Veränderungen des Arbeitskampfrechts:* Zunächst sollte man über den Paritätsbegriff neu nachdenken. Viessmann ist nur die Spitze des Eisbergs. Zwar sagen einem die Ökonomen, daß lediglich knapp 10% der deutschen Direktinvestitionen nach Osteuropa oder in Entwicklungsländer gehen, doch ist dies nur die halbe Wahrheit. Investiert man 10 Mio. Mark in Polen oder – alternativ dazu – in Frankreich, so kann man in Polen vielleicht das Acht- oder Zehnfache an neuen Arbeitsplätzen schaffen und die Inlandskapazitäten entsprechend zurückfahren. Ein US-Dollar und eine D-Mark haben in sog. Weichwährungsländern eine ganz andere Bedeutung als in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder in den USA. Dazu kommt, daß sich in vielen dieser Länder auch solches Geld einsetzen läßt, dessen Farbe eher mit „dunkelgrau“ zu umschreiben wäre und das in keiner Statistik auftaucht; nicht nur steuerunwillige Freiberufler haben ihre Konten in Luxemburg oder auf den Kanalinseln. Man kann sich also nicht damit trösten, daß es bei den Investitionen in Niedriglohnländern um singuläre Erscheinungen gehe. Die Vermutung spricht eher dafür, daß sich das, was sich in den 60er und 70er Jahren in der Textil- und Bekleidungsindustrie vollzogen hat,<sup>5</sup> nunmehr auf andere Branchen überträgt. Die Situation der absoluten Erpreßbarkeit der Belegschaftsvertretungen muß daher „bei typisierender Betrachtung“ (BAG) Berücksichtigung finden. Das kollektive Arbeitsrecht kennt bisher nur Mittel, die verhindern sollen, daß das Arbeitgeberunternehmen in Gefahr gerät. Der existenzvernichtende Arbeitskampf ist rechtswidrig,<sup>6</sup> Betriebsrat und Einigungsstelle haben das Betriebswohl zu beachten. Große praktische Bedeutung haben diese Normen nicht, weil sich keine Arbeitnehmer finden, die den Arbeitgeber kaputtstreiken wollen, und auch keine Betriebsräte, die sich nicht um den Fortbestand des Unternehmens und damit der (verbleibenden) Arbeitsplätze kümmern. Dasselbe Eigeninteresse an einem vernünftigen Kompromiß<sup>7</sup> ist auf Arbeitgeberseite nicht immer vorhanden. Insoweit haben Rechtsnormen hier effektive Korrekturfunktion. Konkret würde dies bedeuten, daß einem Arbeitgeber, der mit der Schließung des Betriebs oder dem Abbau von Arbeitsplätzen droht, trotz Streiks nicht auch noch das Gegenmittel der Aussperrung zur Verfügung stehen darf. Im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat ist durch eine solche Drohung die Geschäftsgrundlage für die sozialpartnerschaftlichen Bindungen traditioneller Art entfallen; der Arbeitgeber kann sich nicht mehr auf die betriebliche Friedenspflicht berufen. Beides bedarf der Diskussion. Auch wenn man solche Rechtsänderungen bejaht, darf man allerdings keine Wunder erwarten: Nur die leere Drohung sowie eine Arbeitgeberstrategie kann verhindert werden, die auf relativ bescheidene wirt-

5. Dazu Fröbel/Heinrichs/Kreye, Umbruch in der Weltwirtschaft, Reinbek 1986.

6. Vgl. BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf III. 7.

schaftliche Vorteile setzt und die angesichts drohender Eskalation am bisherigen Standort revidiert werden dürfte.

2. *Ein um Nuancen besserer Kündigungsschutz:* Eine zweite Randkorrektur, die in manchen Fällen die Verlagerung der Arbeitsplätze erschweren würde, wäre eine Neukonzipierung des Kündigungsschutzes. Bislang wird die unternehmerische Entscheidung, die zum Wegfall von Arbeitsplätzen führt, gewissermaßen mit Immunität versehen.<sup>7</sup> Sie wird vom Arbeitsgericht nur dann nicht als vorgegeben akzeptiert, wenn sie willkürlich, d.h. völlig unsinnig erscheint. Da schon das Bestreben, die eigene Gewinnsituation zu verbessern, alles andere als willkürlich ist, gibt es solche Fälle in der Praxis nicht – ganz abgesehen davon, daß der einzelne Arbeitnehmer das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles im Streitfall beweisen müßte. Für den Fall der Verlagerung heißt dies konkret, daß auch dann kein Kraut gegen sie gewachsen ist, wenn es dem Unternehmen sehr gut geht, und die ganze Aktion nur dazu dient, die Gewinnmarge von 12 auf 15% zu erhöhen. Für solche Fälle sollten wir uns an der Rechtsprechung des französischen Kassationshofs orientieren.<sup>8</sup> Dieser akzeptiert einen Personalabbau nur dann, wenn er wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder deshalb notwendig ist, weil nur so die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens wiederhergestellt oder gesichert werden kann. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist also ein Unternehmen eindeutig wettbewerbsfähig, so dürfen Umorganisationen und Rationalisierungen nicht mit Hilfe von Kündigungen durchgesetzt werden. Wäre also die Deutsche Bank entschlossen, bestimmte Dienstleistungen im EDV-Bereich in den USA oder in Portugal erledigen zu lassen, könnte sie dies zwar tun, dürfte aber nur Versetzungen anordnen, Aufhebungsverträge schließen und die natürliche Fluktuation ausnutzen, wenn sie im Zusammenhang damit Arbeitsplätze im Inland abbauen wollte. Wortlaut und Sinn des § 1 KSchG bieten keine Hindernisse, auch bei uns in dieser Weise zu verfahren; wer sich erfolgreich auf dem Markt behauptet, hat keine „dringenden betrieblichen Erfordernisse“ vorzuweisen, die den Vorrang vor den Interessen der betroffenen Arbeitnehmer an der Erhaltung ihres Arbeitsplatzes beanspruchen könnten.

3. *Neuer Betriebsbegriff:* Der Betriebsbegriff muß nicht notwendigerweise so starr gehandhabt werden wie dies bisher geschieht. Statt auf den einheitlichen Leitungsapparat abzustellen, könnte man sehr viel eher an den realen Kooperationsbeziehungen anknüpfen, die durch die Arbeitstechnik vorgegeben sind und die sich nicht nach Bedarf umgestalten oder hinwegdefinieren lassen. Dafür läßt sich zudem ein Anhaltspunkt im Gesetz finden: Nach § 4 BetrVG kann unter bestimmten Voraussetzungen auch in einem Betriebsteil schon heute ein Betriebsrat gewählt werden, obwohl für den eigentlichen Betrieb und den Betriebsteil nur ein einziger Leitungsapparat besteht. Wenn die Entscheidungen, die in bezug auf die Belegschaft oder Teile von ihr getroffen werden, an unterschiedlichen Stellen fallen, darf dies nicht die betriebliche Interessenvertretung in Frage stellen, vielmehr hat der Betriebsrat dann eben mehrere Ansprechpart-

ner. Letztlich geht es darum, ob man die Betriebsverfassung als eine institutionalisierte Interessenvertretung der Arbeitnehmer begreift oder als eine Art Sozialabteilung des Unternehmens, die sich an dessen interne Strukturen anzupassen hat. Leitgedanke sollte immer sein, daß die Mitbestimmung dort ansetzen muß, wo effektiv die Entscheidungen fallen.<sup>9</sup>

4. *Verhaltenskodex für Unternehmen:* Daß an ausländischen Standorten niedrigere Löhne bezahlt werden, läßt sich nicht verhindern und soll auch in einer wettbewerblich strukturierten Weltwirtschaft nicht in Frage gestellt werden. Dies schließt allerdings nicht aus, daß man Korrekturen anbringt, so daß das Verhalten deutscher Unternehmen im Ausland nicht in ihrem freien Belieben stehen muß. Es gibt positive Erfahrungen mit dem Verhaltenskodex für Unternehmen aus EU-Staaten in Südafrika während der Apartheitszeit. Sie ließen sich auf andere Situationen übertragen. Dies bedeutet keineswegs, daß man deutsche Standards exportiert; eine solche Vorstellung wäre utopisch und würde dem anderen Land einen komparativen Kostenvorteil nehmen. Allerdings kann man auf diesem Wege verhindern, daß die Schraube nach unten beliebig weit gedreht wird: Bestimmte Minimalia, insbesondere die Wahrung von Menschenrechten müssen gewahrt bleiben. Deutsche Unternehmen müßten sich beispielsweise verpflichten, auch an ihren ausländischen Standorten Gewerkschaften und andere Interessenvertretungen zuzulassen. Weiter wäre an einen Mindestlohn zu denken.

5. *Dysfunktionale Steuervorteile beseitigen:* Noch eine Bemerkung zur Frage der Staatsfinanzen. Wir haben uns an die Vorstellung gewöhnt, daß der Staat Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland auch steuerlich fördert; andere Staaten verhalten sich entsprechend. Nach dem Auslandsinvestitionsgesetz ist es deshalb möglich, Anlaufverluste im Ausland mit Gewinnen im Inland zu verrechnen und so die Steuerschuld entsprechend zu mindern. Ich vermag nun nicht einzusehen, weshalb es diese Vergünstigung auch dann gibt, wenn die Investition jenseits der Grenzen nur den Sinn hat, deutsche Arbeitsplätze durch ausländische zu ersetzen. Stattdessen sollte eine auf diesem Weg bewirkte Senkung der Arbeitskosten wie ein zusätzlicher Gewinn besteuert werden.

#### V. Handlungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene

Die EU hat noch kein ausdifferenziertes Arbeits- und Sozialrecht entwickelt. Es existiert lediglich eine Reihe von Einzelregelungen, die durch zwei Dinge charakterisiert sind. Zum einen handelt es sich typischerweise um Gleichheitsrechte; am bekanntesten ist die Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz und die Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern und einheimischen Arbeitskräften. Zweiter Schwerpunkt sind Verfahrensrechte; es geht um Anhörung und Konsultation. Wichtigstes Beispiel ist der Europäische Betriebsrat, daneben ist auch der Arbeitsschutz und etwa die dort vorgesehene Risikoanalyse zu nennen. Substantielle Standards sind die Ausnahme; insoweit besteht Übereinstimmung mit dem Arbeitsrecht der USA.

9. Näher Däubler (oben Anm. 2).

7. Grundlegend BAG GS AP Nr. 20 zu § 1 KSchG; zur weiteren Entwicklung vgl. die Nachweise bei Däubler, Arbeitsrecht 2, Reinbek <sup>11</sup>1998, Rn 1026ff.

8. Zusammenfassende Darstellung bei Lyon-Caen/Pélessier/Supiot, Droit du travail, Paris <sup>10</sup>1996, Rn 458ff.

An sich bieten sich hier relativ wenige Möglichkeiten, um die skizzierten Funktionsdefizite des kollektiven Arbeitsrechts auszugleichen. Dennoch ist Pessimismus nicht angesagt.<sup>10</sup>

Die Organe der Gemeinschaft haben ein Eigeninteresse daran, eine aktivere Sozialpolitik als in der Vergangenheit zu betreiben. Ihre politische Legitimation ist eher bescheiden zu nennen. Die mangelnde Realisierung des Demokratieprinzips ist allgemein bekannt. Dazu kommt eine fehlende Transparenz der Entscheidungsprozesse. Insbesondere existiert keine europäische Öffentlichkeit, die die politischen Entscheidungen vorbereitet und die eine Kontrollfunktion gegenüber den entscheidenden Instanzen ausübt. Wie schwach die Legitimationsbasis der Gemeinschaft ist, wurde bei der Auseinandersetzung um Maastricht I nur allzu deutlich: Die dänische Bevölkerung hat zunächst mit „nein“ gestimmt, im französischen Referendum war die Mehrheit für Maastricht denkbar gering, und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit des Maastrichter Vertrags mit dem Grundgesetz hätte auch ganz anders ausgehen können – wenn man zwischen den Zeilen liest, wird klar, daß die EU um Haaresbreite einem Desaster entgangen ist.

Wer auf so schwachen Beinen steht, muß versuchen, durch den Inhalt seiner Politik Akzeptanz zu gewinnen. Hier ist die Sozialpolitik ihrer Breitenwirksamkeit wegen von entscheidender Bedeutung. Wenn die europäische Währung kommt, wird dies noch um vieles wichtiger, weil wirtschaftliche Schwierigkeiten sehr viel stärker als heute der Gemeinschaft als solcher und ihren Institutionen zugerechnet werden. Sozialpolitische Abstinenz kann dazu führen, daß sich die Gemeinschaft selbst zur Disposition stellt.

Nicht anders als im nationalen Bereich setzt sich allerdings in Europa Vernunft gleichfalls nicht automatisch durch. Man muß ihr auch in Brüssel, Straßburg und Luxemburg auf die Sprünge helfen.

Aussichtsreichstes Mittel ist eine koordinierte grenzüberschreitende Tarifpolitik.<sup>11</sup> Vorüberlegungen dazu sind insbesondere im Bau- und im Drucksektor relativ weit gediehen. Zunächst wird es um eine rein zeitliche Abstimmung gehen: Die Tarifrunden finden in allen Ländern im gleichen Zeitraum statt, so daß ein Ausweichen der Arbeitgeber in ein anderes Land ausscheidet oder zumindest erheblich erschwert wird. Auch sind die in einigen Ländern (darunter die Bundesrepublik) vorhandenen Schranken des Solidaritätsstreiks nicht wirksam, wenn jede Gewerkschaft primär um ihre eigenen Ziele kämpft. Der nächste Schritt besteht in einer Annäherung der Forderungen, wobei viele Fragen der Arbeitszeit leichter zu koordinieren sein werden als die Höhe der Gegenleistung des Arbeitgebers. Neben der tariflichen Ebene kommt eine Koordination der betrieblichen Interessenvertretungen in Betracht, wofür das geltende Recht an sich gute Voraussetzungen bietet. Einem Betriebsrat wird es beispielsweise von der Rechtsprechung gestattet, sich mit einem ausländischen Interessenvertreter

10 Zum folgenden eingehender Däubler, Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsrecht? In: Kräamer/Micklitz/Tonner (Hg.), Recht und diffuse Interessen in der Europäischen Rechtsordnung, Liber Amicorum Norbert Reich, Baden-Baden 1997, S.441ff.

11 Dazu Baumann/Laux/Schnepf, „WSI-Mitteilungen“, 1997, S.128ff.

zu treffen, um ein gemeinsames Vorgehen gegen ein grenzüberschreitendes Projekt des Arbeitgebers abzusprechen.<sup>12</sup>

#### VI. Handlungsmöglichkeiten auf globaler Ebene

Anders als in der EU gibt es in bezug auf den Weltmarkt keine mit Machtbefugnissen ausgestattete Organisation, die ein Eigeninteresse an sozialen Korrekturen hätte. Der Weltmarkt ist im Grunde sozialpolitisch im Jahr 1914 stehengeblieben: Es gibt in Form von UN-Konventionen<sup>13</sup> und insbesondere durch die Rechtsprechung der internationalen Schiedsgerichte<sup>14</sup> ein internationales Handelsrecht, es gibt ein an liberalem Freihandel orientiertes Rahmengerüst im GATT/WTO und im Abkommen von Bretton Woods<sup>15</sup> – damit sind die rechtlichen Regeln im wesentlichen erschöpft. Die ILO-Konventionen sind zahlreich und von guten Absichten durchdrungen, doch ist ihre praktische Wirksamkeit recht gering.

Nicht anders als man dies nach dem Ersten Weltkrieg mit den überkommenen nationalen Marktverfassungen tat, lassen sich in Zukunft auch in bezug auf den Weltmarkt soziale Korrekturen durchsetzen. Ein Land, das selbst zu den *global players* gehört, bietet hier größere Möglichkeiten als ein Land der Peripherie, das im wesentlichen noch immer als Ausbeutungsobjekt fungiert. Korrekturen lassen sich – auch insoweit parallel zur nationalen Entwicklung – sowohl durch die Intervention quasi-staatlicher Einrichtungen, also Internationaler Organisationen, wie durch grenzüberschreitende Selbsthilfe denken.

1. *Sozialklausel*: In den ersten Bereich fällt die sogenannte Sozialklausel.<sup>16</sup> In ihrem Kern sieht sie vor, daß Waren aus dem Welthandel herausgenommen werden, die unter menschenrechtswidrigen Bedingungen produziert wurden. Man denkt dabei insbesondere an Zwangs- und Kinderarbeit sowie an Länder, in denen keine Gewerkschaftsfreiheit existiert. Solche Sozialklauseln existieren schon heute in den USA und auf EÜ-Ebene. In der EÜ gibt es seit 1994 eine Verordnung über Zollpräferenzen, die einen „Normalstandard“ für Drittstaaten festschreibt. Waren, die unter Bedingungen der Zwangsarbeit hergestellt wurden, können mit einem zusätzlichen Zoll belegt werden (der sie praktisch vom Markt verbannt). Umgekehrt können weitergehende Präferenzen solchen Ländern gewährt werden, die freie gewerkschaftliche Betätigung im Recht wie in der Realität garantieren.<sup>17</sup> Vorzuziehen wäre es, würde es solche Sozialklauseln auf globaler Ebene geben, da dies den Einsatz als Mittel des Protektionismus verhindern könnte. Entsprechende Versuche sind auf der letzten Welthandelskonferenz in Singapur leider gescheitert.<sup>18</sup> Dennoch ist die Perspektive klar; auf

12 ArbGMünchen AiB 1991, 429. Weitere Nachweise bei Däubler, Das Arbeitsrecht 1, Reimbek 15 1998, Rn 1214.

13 Vgl. etwa das UN-Übereinkommen über Verträge über den Internationalen Warenkauf vom 11.4.1980, BGBl 1998 II, S.588.

14 Dazu Ursula Stein, Lex mercatoria. Realität und Theorie, Frankfurt a.M. 1995.

15 Überblick bei Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, München 1993, S.981f., 1821f.

16 Dazu etwa Scherrer, „WSI-Mitteilungen“, 1996, S.245.

17 Einzelheiten bei Hilpold EuR 1996, S.981f.

18 Einzelheiten bei Hilpold RiW 1998, S.961f.

diesem Wege ließe sich die Schraube nach unten aufhalten. Der entscheidende Vorteil liegt darin, daß die Sanktionen spürbar sind, ohne daß man sich der mühevollen Prozedur unterziehen müßte, mit viel Gewerbepolizei und gar noch mit internationalen Arbeitsinspektoren für die Einhaltung sozialpolitischer Standards zu sorgen.

2. *Autonomer Widerstand*: Schließlich gibt es auch auf globaler Ebene Selbsthilfe in zwei Erscheinungsformen. Zum einen existiert – was bislang kaum bekannt ist – für sogenannten Billigflaggenschiffe ein weltweiter Modelltarif, der von der Internationalen Transportarbeiterföderation entwickelt wurde.<sup>19</sup> Über 4 000 Reeder aus aller Welt haben ihn bislang freiwillig oder gezwungenermaßen akzeptiert, was ungefähr ein Drittel dieses Marktsegments ausmacht. Der Tarifvertrag enthält Regeln über Lohn und Arbeitszeit, aber auch über Unfall- und Krankenversorgung; für beides wäre sonst auf Billigflaggenschiffen nicht gesorgt. Das Komplementärverhältnis zwischen staatlicher Sozialpolitik und tariflichen Regelungen wird hier durch ein Stück Praxis sichtbar bestätigt.

Die zweite Form ist der Boykott von Waren, die unter menschenrechtswidrigen Bedingungen hergestellt wurden. In manchen Industrieländern mit aufgeklärter Öffentlichkeit verpflichten sich einzelne Unternehmen freiwillig, keine Waren zu vertreiben, die in Kinder- oder Zwangsarbeit hergestellt wurden.

Mir geht es hier nicht um ein bis in Detail ausgefeiltes Handlungskonzept. Wichtig ist allein die Erkenntnis, daß auch der Weltmarkt keine vorgegebene Größe ist, die sich politischem Einfluß entzieht. Gerade das Engagement für Menschenrechte kann meines Erachtens am ehesten die resignative Haltung überwinden, die seit 1989 für viele Mitbürger charakteristisch ist. Auch die Globalisierung ist nicht das Ende der Geschichte.

<sup>19</sup> Dazu Däubler, *Der Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag. Probleme des deutschen Arbeitsrechts bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Billigflaggenschiffen*, Baden-Baden 1997.