

Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Betriebsräte als neue Form der Interessenvertretung?

Heribert Kohl

10 Jahre nach dem Systemwandel in Osteuropa und unmittelbar vor der ersten Erweiterungsrunde der EU stellt sich die Frage, welche Arbeitsbeziehungen sich in den ex-sozialistischen Kandidatenländern mittlerweile etabliert haben, und ob deren Integration sich so gestalten kann, dass das europäische Sozialmodell auch künftig Bestand haben und vor negativen Veränderungen bewahrt werden wird. Da stabile Arbeitsbeziehungen immer ein Gleichgewicht der sozialen Kräfte verlangen, besitzen soziale Asymmetrien bei offenen Grenzen nicht nur Relevanz für die Migrationsbewegung, sondern auch für eine komparative Lohngestaltung und generell die Standortfrage. Letztere ist u.a. auch davon abhängig, inwieweit Belegschaften selbstbewusst, interessenorientiert und aus der Sicht des Management somit „aufmüpfig“ – aber auch kreativ, oder aus Angst um ihre Arbeitsplätze anspruchslos, flexibel und „diszipliniert“ und damit ggf. weniger motiviert – erscheinen. Die Frage der Art der Einbeziehung der Human Resources als Wettbewerbs- und Erfolgsfaktor ist ebenso angesprochen wie die Kompatibilität der Interessenvertretungsstrukturen im erweiterten Europa.

1

Fragestellungen und Methodik des Acht-Länder-Vergleichs

Bei den Kandidatenländern der ersten Runde in Mittelosteuropa (MOE) handelt es sich um acht postsozialistische Staaten mit einer zuvor durchaus unterschiedlichen Ausprägung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems – in alphabetischer Reihenfolge: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Drei von ihnen gehörten früher unmittelbar zur Sowjetunion (1940 bis 1991), eines zum früheren Jugoslawien mit seinem Selbstverwaltungs-Sozialismus. Drei weitere entstammen ursprünglich der Habsburger Doppelmonarchie und erfuhren dort die erste Phase der Industrialisierung. Alle Länder hatten in der Zwischenkriegszeit als überwiegend selbständige Staaten bereits eigene Erfahrungen mit einem kapitalistischen Wirtschaftssystem.

Vor diesem sozioökonomisch-kulturellen Hintergrund ist äußerst aufschlussreich, wie sich Arbeitsrecht, Sozialdialog, Kollektivverträge und nicht zuletzt Führungs- und Beteiligungssysteme in Unternehmen und Branchen in der Transformationsphase entwickelt haben, um beurteilen zu können, inwieweit die erforderliche Kooperation im größeren Europa und insbesondere auch in transnationalen Unternehmens-Verbänden funktionieren kann.

Der folgende Vergleich war Gegenstand zweier von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) geförderten Projekte in den Jahren 1999/2000 (Arbeitsbeziehungen in den Anrainerstaaten Polen, Tschechien sowie Ungarn und Slowenien) und 2001 (baltische Staaten), deren Auswertungen jetzt abgeschlossen sind (FES 2000 u. 2002). Ergänzt wurde dieser Befund durch ein weiteres Vergleichsvorhaben in der Slowakischen Republik 2002 (in Verbindung mit einem vorherigen Phare-Projekt zum Sozialen Dialog mit dem Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen). Einbezogen wurden ferner im Blick auf die Betriebsräte die neueren Entwicklungen in Kroatien, die u.a. im Vergleich mit Slowenien von Interesse sind (FES 1998; Kohl 1998).

Die Methodik des analytischen Vorgehens erfolgte in einem zweistufigen Verfahren. Es basierte zum einen auf von Fachleuten der jeweiligen Länder verfassten *Expertisen*, die den Entwicklungsstand und die Perspektive der Arbeitsbeziehungen zum Gegenstand haben. Dabei interessierten vor allem die arbeits-, mitbestimmungs- und tarifpolitischen Grundlagen sowie die auf den Ebenen der Unternehmen, der Branchen und der nationalen Leitungsinstanzen tätigen Akteure und deren Zusammenwirken (Lecher 2000). Der Vergleich stützt sich zum anderen auf eine Serie von *Workshops* mit Experten der Regierung, der Sozialpartner und der Fachwissenschaft in diesen Ländern.

In einem Quervergleich der acht Kandidatenländer werden im Folgenden die

Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Entwicklungstrends zur Frage der betrieblichen Interessenvertretung zusammengefasst. Hierbei handelt es sich insofern um ein neuralgisches Terrain, als Arbeitnehmervertretungen (Betriebsräte) westlichen Musters, wie sie in den EU-Mitgliedsländern fast ausnahmslos existieren (Waddington/Hoffmann 2001), hier früher nicht vorhanden waren und jetzt vor allem von Gewerkschaftsseite mit großem Vorbehalt gesehen werden. Die dabei möglichen Risiken, aber auch Chancen für die Beitrittsländer sind gegeneinander abzuwägen. Die künftige Entwicklung der Interessenvertretungs-Strukturen in den Beitrittsländern ist auch in einer gesamteuropäischen Perspektive von Belang.

2

Probleme der Interessenvertretung in den Transformationsländern

Sämtliche MOE-Länder hatten im Transformationsprozess schwierige Grundentscheidungen zu treffen: Wie sollten die Ar-

Dr. Heribert Kohl, Büro für wissenschaftliche Publizistik + Beratung (BWP), Erkrath.

Schwerpunkte: betriebliche Beschäftigungspolitik, Partizipation und sozialer Dialog.

e-mail: H-Kohl@online-club.de

beitsbeziehungen an die neuen Rahmenbedingungen der Konkurrenzwirtschaft mit privatwirtschaftlich organisiertem Eigentum angepasst werden? Welche früheren Standards an sozialer Sicherung und Arbeitnehmerrechten können dabei gehalten werden – aber auch: Welche sind neu zu erringen? Welche Gegenmacht ist zu etablieren, um weiterhin soziale Kontrolle und Korrekturen anbringen und nicht zuletzt den Verteilungsprozess im Unternehmen im längerfristigen Interesse der Beschäftigten wie des Managements an einer florierenden Wirtschaft organisieren zu können?

Die Antworten darauf setzen hohes analytisches Vermögen und entschieden betriebene Anpassungsschritte voraus. Entschlossenheit zur Umstellung und Innovationsbereitschaft als Antwort auf die neuen Herausforderungen sind gefragt: Einflussnahme auf die staatliche (regionale, lokale) Politik, Tarifvereinbarungen auf allen Ebenen unter neuen Gegebenheiten, das Wissen über adäquate Verteilungsmodi und erfolgreiche Verhandlungsprozesse, ein neues Verhältnis zum Management, aber auch zur Mitwirkung im Unternehmen – bei aller notwendigen Defensivhaltung gegenüber den Gefährdungen durch fortschreitenden Abbau sozialer Rechte und des Schutzes der Arbeitnehmer. Neben dem Verständnis der Funktionsweise eines Unternehmens am Markt verlangt dies von sämtlichen Beteiligten die Bereitschaft zum Aufbau demokratischer Arbeitsbeziehungen.

Die erste Erfahrung vieler MOE-Gewerkschaften mit dem *Sozialen Dialog* war zunächst weniger die der Mitwirkung auf der betrieblichen Ebene, sondern vielmehr die der „Runden Tische“. Es waren dies nationale Konsensrunden im Prozess der Transformation mit existenziell wichtigen Fragen wie:

- Festlegung von Richtung und Tempo der ökonomischen Umstrukturierung,
- Aufbau und Neustrukturierung der Systeme der sozialen Sicherung,
- Priorität von Sanierung versus Privatisierung der Unternehmen,
- Steuerung der Einkommenspolitik, insbesondere die staatliche Festlegung von Mindestlöhnen,
- Funktionsweise und Zuordnung der Verantwortung für die zu etablierende Tarifpolitik (in Branche und Unternehmen),
- und schließlich: Sollen Betriebsräte als

von allen Belegschaftsangehörigen und nicht nur von Gewerkschaftsmitgliedern getragene Interessenvertretung eingeführt werden? Oder sollen die Gewerkschaften die Vertretungsarbeit im Unternehmen weiter für sich allein reklamieren?

3

Erste Reaktionen: Anpassung oder Festhalten bisheriger Strukturen

Nur wenige MOE-Länder mit konsequent agierenden Politikern und vor allem nur wenige Gewerkschaften waren weitsichtig genug und bereit, sich hier auf neues Terrain zu begeben und rasche Grundentscheidungen mit zu tragen. Was sprach denn auch dafür, ein duales System der Interessenvertretung einzuführen? Allenfalls westliche Vorbilder mit ihrer andersartigen Geschichte. Die eigenen Erfahrungen sprachen eher dagegen.

So etwa in Polen, wo betriebsratsähnliche Gremien in der unmittelbaren Vergangenheit eher dazu dienten, Systemkrisen durch Mitbeteiligung von Arbeiterräten und sog. Selbstverwaltungs-Konferenzen in den 50er und wiederum vor allem in den 80er Jahren – als Gegenreaktion zu *Solidarność* – zu etablieren. Der Versuch, gegenüber autonomen Tendenzen gewerkschaftsunabhängige Instanzen zu errichten und diese lediglich zur Planerfüllung zu instrumentalisieren, hat vergleichbare Institutionen in Polen, und ähnlich auch in anderen Ländern, nachhaltig diskreditiert. Diese Erfahrung wollte man nicht wiederholen, nachdem die Demokratiebewegung endgültig den Sieg davongetragen hatte. Die Konsequenz war die gesetzliche Festschreibung des Vertretungsmonopols der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation in Polen Anfang der 90er Jahre. Analog erfolgte dies in der Praxis auch in Tschechien, der Slowakei sowie in den baltischen Staaten (FES 2000).

Dahinter stand immer die Befürchtung einer Spaltung und damit Schwächung der Interessenvertretung, die Angst vor „gelben“ Vertretungsstrukturen im Betrieb, auch angesichts eines sich herausbildenden Gewerkschaftspluralismus, und deren Inpflichtnahme für unternehmerische Entscheidungen. Und schließlich auch die Furcht vor einer zahnlosen Arbeitnehmervertretung infolge einer gesetzlich verord-

neten „Friedenspflicht“ einer institutionellen Interessenvertretung.

In Ländern mit anderem sozial-kulturellem Hintergrund und anderen Beteiligungs-Erfahrungen wurden gleichwohl z.T. sehr rasch im Gefolge der Umstrukturierung andere Grundentscheidungen unter Duldung auch seitens der Gewerkschaften getroffen: so in Slowenien, Ungarn – und später, nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen auch in Kroatien. Ursache waren hier einmal die positiven Aspekte der früheren Selbstverwaltung im Betrieb sowie der Beteiligungserfahrungen der Gewerkschaften als vergleichsweise „plurale“ Größe (Kohl 1972). In Ungarn kam hinzu, dass entsprechend den Ergebnissen der ersten Betriebsrätewahlen 1992 auch die Aufteilung des Gewerkschaftsvermögens auf die neu entstandenen (sechs) Arbeitnehmer-Dachverbände vorgenommen werden konnte (SEER 2001).

Slowenien votierte immerhin – ohne externe Einflussnahme – mehr oder weniger für das „deutsche Modell“ der Betriebsräte mit reduzierteren Informations-, Konsultations-, Mitbestimmungs- und Vetorechten sowie einem Konfliktlösungsmodell ähnlich den Einigungsstellen (Mitwirkungsgesetz 1993). Die Gewerkschaften betrieben rasch eine intensive Schulungsarbeit ihrer Betriebsratsmitglieder durch eigens im Rahmen eines Phare-Projekts erstellte Materialien (Kohl/Vodovnik 1995; ZSSS 1996). Hinzu kam die gesetzliche Einführung der paritätischen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Unternehmen ab 1000 Beschäftigte und das Vorschlagsrecht der Betriebsräte für einen Arbeitsdirektor (ab 500 Beschäftigte). Zugleich konnte ein weit reichendes System von Branchentarifverträgen – dank der bereits zuvor bestehenden Wirtschaftskammer als Vertragspartner für die sektoralen Verträge – aufgebaut werden. Ergebnis sind eine erfolgreiche wirtschaftliche Umstrukturierung und ein hohes Pro-Kopf-Einkommen an der Spitze der postsozialistischen Länder auf einem Griechenland und Portugal annähernd vergleichbaren Niveau.

Andere Transformationsländer haben diese Entwicklung indessen aufgrund einer anderen Ausgangslage kaum wahrgenommen. Zudem fehlt weithin ein zwischengewerkschaftlicher Erfahrungsaustausch zwischen den Beitrittsländern.

4

Gegenwärtiger Stand der gewerkschaftlichen Einflussnahme

Die MOE-Gewerkschaften sehen sich derzeit mit folgenden entscheidenden Fragestellungen konfrontiert:

(1) Bedeutungsverlust und Verlust der Präsenz der Gewerkschaften vor Ort durch z.T. drastische Mitgliedseinbußen infolge Privatisierung, Neugründung von KMU sowie eines ungewohnten Drucks von Arbeitgebern. Der gewerkschaftliche Schutz greift daher oft in der Mehrheit der Betriebe nicht mehr. Der Gewerkschaftspluralismus insbesondere in Litauen, Polen und Ungarn beeinträchtigt zusätzlich wirksame Interessenvertretung.

(2) Damit verbunden ist eine teilweise äußerst niedrige tarifvertragliche Bindung der einzelnen Arbeitnehmer aufgrund fehlender Branchentarifverträge. Überwiegend gilt für sie nur der individuelle Arbeitsvertrag, dessen Bedingungen vom Arbeitgeber oder durch Unternehmens-Tarifvertrag, sofern eine Betriebsgewerkschaft existiert, festgelegt werden. Die tarifvertragliche Deckungsrate ist im gesamteuropäischen Vergleich dementsprechend niedrig (Tabellen 1 und 2). Sie liegt – mehr noch als der gewerkschaftliche Organisationsgrad – am unteren Ende einer vergleichenden EU-Skala, da in der Regel hier weder sektorale Verträge noch Allgemeinverbindlicherklärungen unterstützend greifen. Anzumerken bleibt weiter, dass eine höhere Tarifbindung auch in den Ländern festzustellen ist, in denen Betriebsräte die Umsetzung von Tarifverträgen kontrollieren oder im Rahmen von Öffnungsklauseln näher konkretisieren.

(3) Das Management zeigt ein breites Spektrum von Verhaltensmustern: vom „Rohrstock-Kapitalismus“ über Neo-Patriarchalismus, von eher amerikanischem Führungsstil (Colvin 2001) bis hin zu modernen beteiligungsorientierten Human Resources-Ansätzen z.B. in joint-ventures oder multinationalen Gesellschaften.

(4) Hilfreich erwiesen sich in dieser Situation zunächst überkommene stärkere Kün-

Tabelle 1

Vergleich MOE-Länder*)	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Tarifvertragliche Deckungsrate
Slowenien	43	90
Slowakei	35	45
Ungarn	30	40
Tschechien	30	35
Polen	20	30
Lettland	24	23
Estland	15	14
Litauen	14	12

* Angaben in % aller Beschäftigten

Quelle: FES-Vergleichsstudien 2000 und 2002; Galgoczi: 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

digungsschutzrechte – mit im Zuge von Liberalisierung (auch auf Druck von Weltbank und IWF) deutlich abnehmender Wirkung. Die Folgen sind zunehmend gewerkschaftsfreie Zonen und der Verlust gewerkschaftlicher Druckausübung und Kampffähigkeit.

(5) Gleichzeitig bemängeln Teile des Managements aber auch das Fehlen kooperationsfähiger Ansprechpartner in den Betrieben zur Regulierung der Wandlungsprozesse.

(6) Hinzu kommt als neue Erfahrung die Institution der Euro-Betriebsräte (EBR) mit ihrer spezifischen Form des sozialen Dialogs in multinationalen Unternehmen, welche eine effektive Kooperation und Kohärenz der Arbeitnehmerseite voraussetzt, aber auch reziprok auf das Managementverhalten zurückwirkt (Lecher u.a. 1999; Müller u.a. 2001).

Die EU-Vorschriften des „acquis communautaire“ im Bereich der betrieblichen Interessenvertretung im Unternehmen sind bislang eher zurückhaltend: Es gibt keine Zwangsbestimmung hinsichtlich ihrer Form im jeweiligen nationalen Recht.

Wohl aber existiert die Richtlinie zu EBR mit klar geregelten Kompetenzen. Im März 2002 wurde ferner auf der Grundlage der Grundrechte-Charta von Nizza (Art. 27) eine EU-Richtlinie über die „Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft“ verabschiedet (Abl. v. 23. 3. 2002). Sie setzt Mindeststandards in Unternehmen ab 50 bzw. in Betrieben ab 20 Arbeitnehmern fest hinsichtlich des *Rechts auf Information und Konsultation*:

- Informationen sind demnach zu liefern über die jüngste und absehbare wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens,
- insbesondere die Lage, Struktur und künftige Entwicklung der Beschäftigung sowie „ggf. geplanter antizipativer“ Maßnahmen,
- Entscheidungen über wesentliche Änderungen der Arbeitsorganisation oder der Vertragsverhältnisse.
- Die Informationen durch den Arbeitgeber sollen so rechtzeitig erfolgen, dass es der Arbeitnehmervertretung möglich bleibt, eine ausreichende Analyse vorzunehmen und eine Beratung darüber vorzubereiten.

Tabelle 2

Vergleich EU-Länder*	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Tarifvertragliche Deckungsrate
Finnland	80	95
Österreich	45	90
Belgien	55	90
Italien	38	90
Griechenland	17	90
Frankreich	10	85
Schweden	80	80
Portugal	35	80
Dänemark	80	75
Deutschland	30	74
Niederlande	28	70
Spanien	18	70
Irland	45	45
Großbritannien	30	40

* Angaben in % aller Beschäftigten. Die Daten beziehen sich auf 1999/2000. Sie beruhen z.T. auf revidierten Schätzungen, da von den Verbänden im Einzelfall ein höherer Organisationsgrad angegeben wird; letzterer ist – bei beiden Sozialpartnern – mit Ausnahme weniger Länder rückläufig. Die Deckungsrate der (Branchen- bzw. Unternehmens-)Tarifverträge wird auch durch das Arbeitsrecht determiniert. Sie ist dort geringer bzw. rückläufig, wo keine Allgemeinverbindlicherklärung für die gesamte Branche möglich ist.

Quelle: WSI-Tarifarchiv; zitiert in: einblick 1/00 (DGB); Draus 2001; Waddington/Hoffmann 2001; eigene Berechnungen

WSI Hans Böckler Stiftung

– Die Konsultation zwischen den Betriebsparteien soll auf der jeweils relevanten Ebene von Management und Interessenvertretung stattfinden und zu Vereinbarungen vor allem in solchen Fragen führen, die eine wesentliche Änderung der Arbeitsorganisation oder der vertraglichen Arbeitsbedingungen zur Folge haben.

5

Neues Betriebsräte-Modell eröffnet neue Runde der Debatte

Diese EU-Bestimmungen sollen durch das jeweilige nationale Arbeitsrecht umgesetzt werden. Sie verlangten teilweise bisher schon eine Novellierung der Arbeitsgesetzbücher in MOE-Ländern (so in Tschechien 2001, in der Slowakischen Republik ab April 2002, in Lettland ab Juli 2002, in Litauen z.Zt in der parlamentarischen Beratung). Die Regierungen einiger Beitrittsländer sahen sich dabei veranlasst, Kompromisslösungen für eine institutionelle Interessenvertretung zu finden. Einige von ihnen neigten dabei zunächst zu einem dualen Modell, mussten dies aber auf Grund von gewerkschaftlichem Druck aufgeben.

Das Ergebnis war im Falle Tschechien eine Lösung im Arbeitsgesetzbuch 2001, wie sie in Europa bisher nicht existierte und seither als „tschechisches Modell“ firmiert. Dabei bleibt es bei dem Prinzip einer *eingliedrigen Vertretungsstruktur entweder* durch einen „Betriebsrat“ *oder* eine betriebliche Gewerkschaftsorganisation: Nur solange im Unternehmen keine Gewerkschaftsorganisation (mit mindestens 5 Mitgliedern) besteht, kann ein Betriebsrat mit dem Recht der Information und Konsultation – und ggf. auch des Abschlusses betrieblicher Kollektivvereinbarungen (zu essentiellen Fragen wie Betriebsübernahme, Massenentlassung und Arbeitsschutz) – eingerichtet werden. Konsequenterweise muss ein gewählter Betriebsrat bei nachträglicher Bildung einer betrieblichen Gewerkschaftsvertretung seine Tätigkeit automatisch einstellen (FES 2001a).

Die Auswirkungen dieser Neuregelung sind bislang relativ gering, da die tschechischen Gewerkschaften hier naturgemäß nicht initiativ werden. Anders könnte es sich im Falle der Slowakischen Republik verhalten: Hier ist im gerade in Kraft getretenen Arbeitsgesetzbuch 2002 eine vom Gesetz stärker forcierte Interessenvertretung in Form eines Betriebsrats neu eingeführt worden, deren Entstehung durch den

Arbeitgeber in keiner Weise behindert werden darf, sondern von ihm vielmehr sicherzustellen ist. Damit könnte es bei einer hier ebenfalls eingliedrigen Vertretungsstruktur analog der Regelung in Tschechien eher dazu kommen, dass die Gewerkschaften sich diese neu eröffneten Strukturen sukzessive erschließen, indem sie die so gewählten Betriebsräte als Mitglieder gewinnen. Ein gesetzlicher Einstieg in eine institutionelle und von allen gewählte Vertretung ist damit angelegt, mit der vermutlichen Folge weiterer rechtlicher Novelierungen (FES 2001b).

Immerhin ist durch diese Lösungen das Gewerkschaftsprivileg gehalten, gerade was den Abschluss von Kollektivvereinbarungen auf Unternehmensebene betrifft. Hier konnte eine eindeutige Funktionstrennung bisher in allen MOE-Ländern durchgehalten werden (– mit Ausnahme Ungarns, wo es seit 1999 auch Betriebsräten erlaubt ist, im Falle einer fehlenden Gewerkschaftspräsenz Firmen-Tarifverträge abzuschließen, wenn auch ohne bisherige praktische Relevanz (SEER 2001, S.15).

Der Gewerkschafts-Vorrang dürfte auch weiterhin für Litauen gelten, in dessen Entwurf eines neuen Arbeitsgesetzbuchs das tschechische Modell als Kompromisslösung im Prinzip adoptiert wurde. Das

Übersicht 1: Interessenvertretung in den Beitrittsländern durch drei unterschiedliche Systeme		
1. nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	2. Betriebsgewerkschaftsvertretung oder Betriebsrat (alternativ)	3. Duale Interessenvertretung: Betriebsrat sowie Gewerkschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Estland (übliche Praxis) • Lettland (bisher üblich) • Litauen (derzeit noch) • Polen (gesetzlich fixierte Monopolstellung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tschechien (ab 2001) • Slowakei (ab 2002: Betriebsrat als staatlich geförderte alternative Regeleinrichtung) • Litauen (vorgesehen im neuen Arbeitsgesetzbuch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungarn (seit 1992) • Slowenien (seit 1993) • Kroatien (seit 1996; falls kein BR besteht, kann Gewerkschaftsvertrauensmann dessen Rechte wahrnehmen)
Kompetenzen		
Abschluss von Unternehmens-Tarifverträgen (ggf. in Zusammenhang mit Branchen- bzw. nationalen Vereinbarungen) Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Verträgen Informationsrechte (z.T. nur minimal oder überhaupt nicht) Mitsprache bei arbeitsrechtlichen Fragen, Kündigungen bzw. Massenentlassungen Voraussetzung für Schutz der Arbeitnehmer ist die Existenz von Betriebsgewerkschaft(en)!	BR hat das Recht auf Informationen durch Arbeitgeber (auch in MNK) sowie das Recht auf Beratung mit Arbeitgeber über bestimmte gesetzlich definierte Angelegenheiten (wie Arbeitszeitfragen, Massenentlassungen, Betriebsübernahme, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) Nur zu diesen Punkten besteht ggf. Möglichkeit des Abschlusses von Betriebsvereinbarungen durch den Betriebsrat Kollektivvereinbarungen nur durch Gewerkschaftsvertretung	BR besitzt: – Informationsrechte – Konsultationsrechte (Katalog) – zwingende Beteiligungsrechte Abschluss von Betriebsvereinbarungen (in SLO auch bei tariflichen Öffnungsklauseln; in Ungarn: auch Firmentarifvertrag, falls keine Gewerkschaftsvertretung vorhanden!) In Slowenien ferner: Paritätische Beteiligung im Aufsichtsrat sowie Vorschlagsrecht des BR für Kandidat des Arbeitsdirektors (ab 500 Beschäftigte)
Effekte		
vorwiegend Schutz- und Defensivrechte – wenig Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. im personellen und sozialen Bereich sowie bei Arbeitsorganisation)	wenig Gestaltungsmöglichkeiten ggf. mehr Chancen für Erhalt frühzeitiger Informationen und darauf basierende Regelungen	bei guter Kooperation zwischen beiden Gremien bessere Schutz- und auch Gestaltungsmöglichkeiten; Kompetenzüberschneidungen und Konkurrenz z.T. in Ungarn
Regelung betrieblicher Konflikte		
Anrufung einer betrieblichen Konfliktkommission sowie ggf. der ordentlichen Gerichtsbarkeit sonst: Konfliktlösung durch HR-Ansätze in gewerkschaftsfreien Betrieben (nonunion settlement), oder aber Arbeitsausstand	Anrufung einer betrieblichen Schiedsstelle sowie ggf. der ordentlichen Gerichtsbarkeit – Arbeitsgerichte existieren nicht Individuelle Beschwerde, oder aber Arbeitsniederlegung, soweit in begrenztem Rahmen rechtlich zulässig	Anrufung einer paritätischen Schiedsstelle (Arbitrage) mit neutralem Vorsitzenden (SLO) bzw. eines Arbeitsgerichts (auch in Ungarn) für Betriebsrat: Friedenspflicht, Kooperation mit Arbeitgeber damit ggf. weniger problematisch
Quelle: Eigene Darstellung		

litauische Parlament debattiert derzeit die Kompetenzen der neu zu schaffenden Arbeitnehmerräte. Im Übrigen werden auch in Lettland erste Pilotversuche mit Betriebsräten im Rahmen eines von der EU geförderten Phare-Twinnig-Projekts in Angriff genommen.

Die betriebliche Interessenvertretung und ihre jeweilige Ausstattung mit Kompetenzen zeigt sich somit in den MOE-Ländern in folgenden drei Systemen (*Übersicht 1*):

(1) ausschließlich gewerkschaftliche Repräsentanz durch eine oder in einer Reihe von Ländern auch mehrere Betriebsgewerkschaften (im Rahmen eines speziellen Gewerkschafts- oder des allgemeinen Arbeitsgesetzes);

(2) alternativ eine Vertretung durch betriebliche Gewerkschaftsorganisation oder aber einen fakultativen Betriebsrat, d.h. Beibehaltung des monistischen Vertretungsprinzips;

(3) daneben gibt es auch ein duales System von Betriebsrat und Gewerkschaftsvertretung mit mehr oder weniger klar getrennten Aufgabenzuschnitten (und z.T. nach dem Willen des Gesetzgebers sich überschneidenden Schnittmengen).

Bei zwingenden Beteiligungsrechten stellt sich stets auch die Frage von Konfliktlösungsmechanismen bei Nichteinigung durch interne Mediation (Colvin 2001) oder externe Vermittlung durch Schieds- oder Einigungsstellen sowie ggf. auch vor dem Arbeitsgericht. Die Frage, inwieweit eine rechtliche Kontrolle der gesetzlichen Vorschriften durch eine eigene Arbeitsgerichtsbarkeit gegeben ist (wie etwa in Ungarn und Slowenien), hat unmittelbare Folgen für den Charakter der Arbeitsbeziehungen. In einer Reihe von Ländern wird deren Einführung diskutiert (bisher ohne Ergebnis); in Tschechien lässt dies die Verfassung derzeit nicht zu.

6

Was steht bei der EU-Erweiterung für die Arbeitsbeziehungen auf dem Spiel?

Die neueren Entwicklungen im Vorfeld des Beitritts sind insofern bedeutsam, als es

hier auch um Auswirkungen auf die Zukunft des europäischen Sozialmodells geht. Denn von der Art der Neudefinierung des kollektiven Arbeitsrechts hängen folgende Weichenstellungen ab:

- Definition der Regeln und der Mindeststandards bilateraler Arbeitsbeziehungen,
- Mindestrechte hinsichtlich Unterrichtung und Beteiligung der Arbeitnehmer,
- Schaffung der Grundlagen einer wirkungsvollen Kooperation in Euro-Betriebsräten,
- arbeitsteilige Kooperation zwischen Gewerkschaft und institutioneller Interessenvertretung (Betriebsrat) und damit Effektivierung des gewerkschaftlichen Einflusses,
- wirksamere Umsetzung sektoraler Tarifvereinbarungen sowie intensiviertere Tarifarbeit im Betrieb.

Die Gewerkschaften in den Transformationsländern müssen angesichts ihrer Bedeutungsverluste gegenüber den Arbeitnehmern den Nachweis ihrer Zukunfts- und Innovationsfähigkeit erbringen. Dies ist nur möglich, wenn sie neben ihrer notwendigen Schutzfunktion auch *Gestaltungskraft* zeigen. Dies erfordert erhöhte Präsenz und ein für den Einzelnen erfahrbares Auftreten im betrieblichen Alltag. In Westeuropa hat sich hierfür ein vielgestaltiges System der Arbeitsteilung zwischen einer von allen Beschäftigten mandatierten und einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung herauskristallisiert. Im EU-Vergleich sind mit legalen Kompetenzen ausgestattete Betriebsräte oder vergleichbare (z.T. auch paritätische oder gemischte) Gremien mit wenigen Ausnahmen die Norm gegenüber einer ausschließlich gewerkschaftlich basierten Interessenvertretung (vgl. Übersicht in FES 2002, S. 22).

Eine alleinige Interessenvertretung durch die Gewerkschaften wird sich tendenziell – falls nicht ideale Bedingungen wie etwa in Schweden mit über 80 % Gewerkschaftszugehörigkeit herrschen – immer primär als tarifpolitische Instanz verstehen, d.h. möglichst auf vertragliche Vereinbarungen (Unternehmens-Tarifverträge) drängen. Eine Einwirkung auf die konkrete alltägliche Unternehmens- oder auch Personalpolitik ist dann aber eher im Rahmen vorgegebener Richtlinien, als auf den Einzelfall bezogen möglich – es sei denn, es werden gemeinsame ständige Beratungsgremien mit dem Arbeitgeber geschaffen. Diese Erfahrungen mussten im

letzten Jahrzehnt im Übrigen vor allem die britischen Gewerkschaften machen, deren Einflussnahme auf die Unternehmenspolitik – auch angesichts ihrer zersplitterten Organisationsstrukturen – ohne eine solche Institutionalisierung ins Leere zu laufen drohte.

Eine plausible Erklärung für diesen Trend zu formalisierter Beteiligung ist auch, dass das Management im Normalfall eher bereit ist, mit einer gewählten institutionellen Interessenvertretung zu kooperieren – zumal wenn diese per Gesetz zur Kooperation angehalten ist – als mit einer Organisation, die als Tarifpartei zwangsweise immer mit der Ultima ratio des Arbeitskampfs drohen und diese auch einsetzen muss. Insofern macht eine Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat als zwei Seiten der Vertretungs-Medaille unter Erfolgskriterien praktisch Sinn. Die Detailliertheit und Sensibilität der im betrieblichen Alltag zu regelnden Materien verlangt erhöhte Gestaltungsfähigkeit durch die beteiligten Akteure. Nur dies zählt für die Beschäftigten, soweit sie nicht ihre Geschicke durch individuellen Einsatz selbst in die Hand zu nehmen willens und in der Lage sind. Sie brauchen dann vermeintlich auch – siehe die Erfahrungen in der New Economy – (zunächst) keine Gewerkschaft oder Betriebsräte mehr.

7

Profile des Übergangs in post-sozialistischen Staaten

An der Frage der Betriebsräte lässt sich im Blick auf MOE ein idealtypisches Kategoriennmuster eines mehr *innovativen* oder auch eines eher *strukturkonservativen* Verhaltens aufzeigen. Gemeint ist mit Letzterem das Vertrauen auf überkommene Strukturen und Reaktionsweisen, womit man im Rahmen der Umstrukturierung auch die sich jetzt stellenden neuen Probleme zu lösen hofft. Der Soziale Dialog findet dann primär in tripartistischen Gremien auf nationaler oder regionaler Ebene (z.B. durch Wirtschafts- und Sozialräte) statt, während die bilateralen Beziehungen in Branche und Unternehmen stagnieren. Es fehlen somit die primären Antriebskräfte des Sozialdialogs.

Innovativ ist hingegen die Bereitschaft zu Strukturveränderungen und rascher

Übersicht 2

... eher strukturkonservativ	... eher innovativ
Die betriebliche Gewerkschaftsorganisation ist sowohl für den Abschluss von Kollektivverträgen als auch für die Mitwirkung bei der Betriebspolitik zuständig, soweit hier entsprechende legale oder vertragliche Handhaben bestehen. Die Interessenvertretung wird nur von Gewerkschaftsmitgliedern gewählt und gestellt, was zunehmend problematisch ist, wenn es diese nicht oder nicht in ausreichender Zahl gibt. Beteiligung wie auch Durchsetzung eines Kollektivvertrags – auch auf Unternehmensebene – sind dann kaum möglich.	Eine Arbeitsteilung zwischen dem Abschluss von Tarifverträgen und der Beteiligung bei den wichtigen Alltags-Entscheidungen im Unternehmen wird auch organisatorisch vorgenommen: Letzteres ist Aufgabe eines von allen gewählten „Betriebsrats“ mit gesetzlich garantierten Mitspracherechten. Tarifverträge bleiben grundsätzlich eine Domäne der Gewerkschaften, die in der Regel sektorale Vereinbarungen anstreben, die je nach Notwendigkeit im Unternehmen ggf. zu konkretisieren sind.
Quelle: Eigene Darstellung	WSI Hans Böckler Stiftung

Anpassung. Dies verlangt Kraft und Selbstbewusstsein, aber auch gut informierte und geschulte Mitglieder, die zu gemeinsamem, solidarischem Handeln bereit sind. In Ländern, in denen diese Bereitschaft besteht, lassen sich auch auf den weiteren Ebenen erfolgreiche Anpassungsprozesse im Bereich der Arbeitsbeziehungen feststellen. Der Soziale Dialog wirkt hier als durchgängiges Strukturprinzip in der Unternehmens-, Tarif- und Sozialpolitik wie auch bei der juristischen Kontrolle der kodifizierten Arbeitsbeziehungen (Übersicht 2).

8

Option für das europäische Sozialmodell

Auf dem Wege zu einer Kompatibilität der Interessenvertretungs-Strukturen sind die Kandidatenländer in jüngster Zeit ein bedeutendes Stück vorangekommen. Die Entscheidung für Betriebsräte als Strukturierungsprinzip demokratischer Arbeitsbeziehungen bleibt aber trotz inzwischen in-

tensiverer Anpassungsversuche nach wie vor offen, solange MOE-Gewerkschaften in einer kurzfristigen, defensiven Sicht diese z.T. noch vehement zu verhindern trachten. Sie berauben sich der damit verbundenen offensiven Möglichkeiten u.a. auch im Rahmen der Kooperation von EBR sowie einer offensiven Ausweitung der Informations- und Konsultationsrechte im Unternehmen. Betriebsräte bilden ein wesentliches Element der Weiterentwicklung der Arbeitsbeziehungen und des Sozialmodells im größeren Europa.

Um hier künftige Rückschläge zu vermeiden, ist weit mehr als bisher ein wechselseitiger Erfahrungsaustausch zwischen den Beitrittsländern einerseits und den Mitgliedsländern andererseits notwendig. Um das Instrument und die Möglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretung umfassender nutzen zu können, sind darüber hinaus verstärkte transnationale Beratungs- und Unterstützungsleistungen der europäischen Gewerkschaftseinrichtungen und ihrer Mitgliedsorganisationen, auch unter Zuhilfenahme der einschlägigen EU-Heranzführungsprogramme, unerlässlich.

LITERATUR

Colvin, A. (2001): Gerechtigkeit ohne Gewerkschaft und Betriebsrat? Konfliktschlichtung in gewerkschaftsfreien Betrieben in den USA, in: WSI-Mitteilungen 12, S. 743 ff.

DGB (Hrsg.) (2000): Euro macht Gewerkschaften Beine, in: einblick 1, S. 1 (Übersicht)

Draus, F. (2001): Der soziale Dialog in den EU-Bewerberländern. Studie im Auftrag von EGB und UNICE (unver. Msk.)

FES (1998) – Büro Zagreb (Hrsg.): Prava zaposlenika – zaposleničko vijeće – sindikat (Arbeitnehmerrechte – Betriebsrat – Gewerkschaft), Materialien für die gewerkschaftliche Bildungsarbeit. Verfasser: H. Kohl, Zagreb

FES (2000) – Abt. Intern. Dialog (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen in Ostmitteleuropa zwischen Transformation und EU-Beitritt (Polen – Tschechien – Ungarn – Slowenien). Verfasser: H. Kohl, W. Lecher, H.-W. Platzer, Bonn (einschliessl. Kurzfassung in: Politikinformation Osteuropa, Nr. 85)

FES (2001a) – Büro Warschau: Aktuelle Informationen aus Tschechien (Januar)

FES (2001b) – Büro Warschau: Aktuelle Informationen aus der Slowakei (November)

FES (2002) – Abt. Intern. Dialog (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen in den baltischen Staaten: Estland, Lettland, Litauen. Verfasser: H. Kohl, H.-W. Platzer, Bonn (einschliessl. Kurzfassung in: Politikinformation Osteuropa, 101)

Galgoczi, B. (2002): Wage formation in the central and eastern European candidate countries (unveröffentlichtes Mskr. mit detaillierten Länderübersichten auch zum sozialen Dialog), Budapest

Kohl, H. (1972): Jugoslawiens System der Selbstverwaltung – Ein Weg zu einem sozialistischen Pluralismus? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12, Bonn

Kohl, H./Vodovnik Zv. (1995): Mitwirkung, Beschäftigung, Tarifvertrag (slowenisch, in Kooperation mit Gewerkschaft ZSSS), Ljubljana

Kohl, H. (1998): Betriebsräte in Slowenien – eine Zwischenbilanz, in: Arbeitsrecht im Betrieb 1, S. 28 ff.

Lecher, W./Platzer, H.-W./Rüb, S./Weiner, K.-P. (1999): Europäische Betriebsräte – Perspektiven ihrer Entwicklung und Vernetzung, Baden-Baden

Lecher, W. (2000): Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa vor der Integration, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 118 ff.

Müller, T./Hall, M./Hoffmann, A./Marginson, P. (2001). Die Auswirkungen Europäischer Betriebsräte auf betriebliche Arbeitsbeziehungen und Managemententscheidungen in angelsächsischen Unternehmen, in: WSI-Mitteilungen 12, S. 767 ff.

South East Europe Review (SEER) (2001): Special Issue „Hungary“ (Quarterly of the Hans Böckler Foundation), darin die Beiträge von R. Girndt sowie S. Kisgyörgy/I. Vamos, Baden-Baden

Waddington, J./Hoffmann, R. (Hrsg.) (2001): Zwischen Kontinuität und Modernisierung. Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa, Münster

ZSSS (Freier Gewerkschaftsbund Sloweniens) (1995): Učinkovito Soupravljanje (Effektive Mitbestimmung). Bildungsbausteine für Betriebsräte (Phare-Projekt in Kooperation mit HBS und BwP)