

Betriebsräte in Mittelosteuropa

Zu den Strukturen der betrieblichen Interessenvertretungen

Die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft bringt es mit sich, dass die Interessen der Belegschaften immer weniger an Staatsgrenzen halt machen. Dies betrifft nicht nur global agierende Konzerne, sondern zunehmend auch mittelständische Unternehmen. Über die Interessenvertretungen im europäischen Ausland und deren Handlungsmöglichkeiten Bescheid zu wissen, kann für die Betriebsratsarbeit in Deutschland äußerst hilfreich sein. Dr. Werner Altemeyer informiert in seinem Beitrag über die Strukturen der betrieblichen Interessenvertretungen in den Ländern Mittelosteuropas.



Die deutsche Wirtschaft gehört – dies zeigt der Exportüberschuss überdeutlich – zu den Gewinnern der Globalisierung. Viele deutsche Unternehmen haben in den Jahren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Tochtergesellschaften in den ehemals kommunistischen Ländern in Mittelosteuropa gegründet oder privatisierte Staatsbetriebe aufgekauft. In den EU-Beitrittsländern geht daher die Angst vor dem Ausverkauf ihrer Industrien

um. Beschäftigte in Polen oder Ungarn fürchten den Wettbewerbsdruck, der von multinationalen Konzernen ausgeht, während die zurückliegenden Privatisierungswellen in diesen Ländern bereits viele Arbeitsplätze vernichtet haben. Das Durchschnittseinkommen in den Beitrittsländern liegt etwa bei 30% des Durchschnitts der Mitgliedstaaten der alten Europäischen Union (EU). Bei den gegenwärtigen Wachstumsraten wird es noch 70 Jahre dauern, bis sich die Lebensverhältnisse angeglichen haben.

Vor diesem Hintergrund werden hierzulande die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in Mittelosteuropa häufig missbraucht, um mit der Drohung von Produktionsverlagerung Zugeständnisse der Belegschaften zu erpressen. Druck auf Tarifverträge und Arbeitsbedingungen, wie die Beispiele Siemens und DaimlerChrysler gezeigt haben, sind die Folge.

Nach rund anderthalb Jahrzehnten des politischen und wirtschaftlichen

Umbaus sind am 01.05.2004 acht Länder in Mittelosteuropa Mitglied der Europäischen Union geworden (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien). Für 2007 ist die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien, für 2009 die Aufnahme von Kroatien vorgesehen. Alle Beitrittsländer mussten ihre Arbeitsgesetzgebung in erheblichem Umfang an die EU-Standards angleichen (häufig also anheben), um überhaupt in die Europäische Union aufgenommen zu werden. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat für die Arbeitnehmer in diesen Ländern unmittelbare Vorteile gebracht. Er ist als ein erster Schritt zur Angleichung der Lebensverhältnisse zu sehen. Zwar ist die Gefahr von Sozialdumping nach wie vor real; der EU-Beitritt bremst jedoch einen ruinösen Wettbewerb um Arbeitskosten.

In welche Richtung haben diese Länder nun ihre „Betriebsverfassung“ entwickelt? Haben sie sich am deutsch-österreichischen Betriebsräte-

Autor dieses Beitrags



Dr. Werner Altemeyer

Berater und Trainer für Europäische Betriebsräte und transnationale Arbeitsbeziehungen in Hamburg

modell orientiert oder sind sie mehr in die angelsächsische Richtung gegangen? Seit dem Übergang zur Marktwirtschaft herrscht in den ehemals kommunistischen Ländern Koalitionsfreiheit: Arbeitnehmer dürfen sich in Gewerkschaften organisieren und Tarifverträge abschließen. Zunächst gab es keine „Betriebsräte“ im westeuropäischen Sinne, bis Ungarn im Jahr 1992 und ein Jahr später auch Slowenien „Betriebsräte“ einführten, die sich am deutschen Vorbild orientieren. Seit 2001 gibt es auch in Tschechien eine Regelung über „Beschäftigtenräte“, die wiederum als Vorbild für die Gesetzgebung in der Slowakei (2002) und in Litauen (2005) diente. „Betriebsräte“ gibt es auch seit 2002 in Lettland. Polen und Estland sind heute die einzigen Länder, in denen die betriebliche Interessenvertretung – wie in den angelsächsischen Ländern – ausschließlich über die Gewerkschaften läuft.

Die Vorreiter: Ungarn und Slowenien

Als erstes der mittelosteuropäischen Länder hat Ungarn im Jahre 1992 „Betriebsräte“ eingeführt, die zunächst als Konkurrenz zu den – bereits existierenden – betrieblichen Gewerkschaftsgruppen betrachtet wurden. Das Arbeitsgesetzbuch entzog den Gewerkschaften ihre betrieblichen Mitwirkungsrechte und übertrug sie auf die „Betriebsräte“. Es garantiert diesen das Recht auf Information über die Wirtschaftslage und die Lohnentwicklung des Unternehmens, größte Investitionsvorhaben und Betriebsänderungen. In sozialen Fragen, beim Arbeitsschutz und bei der Verwaltung von Sozialeinrichtungen erhielten sie



Foto: Bachmeier

sogar ein Mitbestimmungsrecht. Ferner muss der Arbeitgeber den „Betriebsrat“ konsultieren, bevor er umfangreichere Personalmaßnahmen, eine Umorganisation oder Modernisierungen im Unternehmen durchführt. Versäumt der Arbeitgeber diese Konsultation, werden seine Entscheidungen unwirksam. Auf der anderen Seite bindet der Gesetzgeber die „Betriebsräte“ wie in Deutschland an die Friedenspflicht. Im Jahre 2002 wurden die Rechte der gewerkschaftlichen Vertrauensleute denen der Betriebsräte gleichgestellt. In den Aufsichtsräten ungarischer Unternehmen sitzen zu einem Drittel Arbeitnehmervertreter.

In der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Slowenien wurden „Betriebsräte“ durch das Mitwirkungs-gesetz von 1993 eingeführt. Parallel dazu gibt es weiterhin eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung. Der Gesetzgeber hat dem „Betriebsrat“ ein Informationsrecht in wirtschaftlichen und technologischen Angelegenheiten übertragen. Er verfügt über ein Anhörungsrecht bei personellen Fragen und bei

Betriebsänderungen. Weiterhin gibt es zustimmungspflichtige Angelegenheiten, die der Arbeitgeber ohne Einverständnis des Betriebsrats nicht umsetzen kann. Hierzu gehören der Arbeitsschutz, Urlaubsplanungen und die Verwaltung von Sozialeinrichtungen. Ist hierbei kein Einvernehmen zu erzielen, wird – ähnlich wie in der deutschen Betriebsverfassung – ein Einigungsverfahren („Arbitrage“) durchgeführt. In den Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften sind Arbeitnehmer mit einem Drittel bis zur Hälfte der Sitze vertreten und sie können – vergleichbar der deutschen Montanmitbestimmung – einen Arbeitsdirektor vorschlagen.

Ungarn und Slowenien haben damit wichtige Elemente des deutsch-österreichischen Betriebsrätemodells übernommen, allerdings bleiben die Mitbestimmungsrechte hinter dem deutschen Betriebsverfassungsgesetz zurück. Den betrieblichen Vertrauensleuten stehen mehr Rechte zu als in deutschen Betrieben. Im Zuge der Europäisierung des Arbeitsrechts wurde in Slowenien im Jahr 2003 per Gesetz faktisch die 37,5-Stunden-Woche eingeführt. Dort gilt heute bereits eine kürzere Regelarbeitszeit als in der ostdeutschen Metallindustrie.

Das tschechische Modell

Traditionell kennt die Tschechische Republik nur eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung, zu deren Gründung drei Personen genügen. Um auch den Beschäftigten in gewerkschaftsfreien Betrieben eine Interessenvertretung gemäß den EU-Standards zu ermöglichen, wurde 2001 eine Regelung über die Bildung von „Beschäftigtenräten“ in das Arbeitsgesetzbuch aufgenommen. Seither kann in allen Betrieben,

Buchtipp des Autors

Inzwischen ist es schon zu einem Standardwerk geworden: Das Handbuch des Autorenteam Kohl/Platzer beschreibt auf der Basis detaillierter Ländererhebungen und Expertenaussagen den Prozess der bisherigen Umgestaltung der Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Mitgliedsländern und dokumentiert deren aktuellen Entwicklungsstand. Wie kein anderes Buch liefert es einen tiefgehenden Einblick in die „Betriebsverfassung“ jedes der acht dargestellten Länder. Heribert Kohl/Hans-Wolfgang Platzer; Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich; 2. Auflage 2004; Baden-Baden; ISBN 3-8329-0695-9; Preis: 44,00 €.



in denen keine betriebliche Gewerkschaftsvertretung existiert, ein „Betriebsrat“ gebildet werden. Gründet sich zu einem späteren Zeitpunkt eine Gewerkschaftsvertretung, wird der „Betriebsrat“ automatisch wieder aufgelöst. Diese Lösung, seither als „tschechisches Modell“ bezeichnet, hat es zuvor in keinem anderen europäischen Land gegeben.

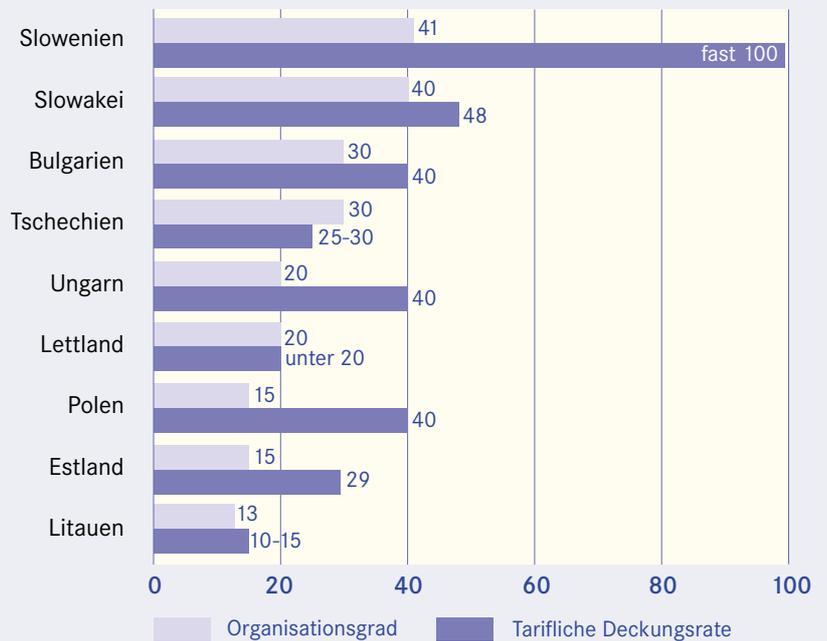
Laut Gesetz hat der „Betriebsrat“ Informationsrechte in wirtschaftlichen und personellen Fragen. Ein Recht zur Anhörung gibt es bei Massenentlassungen, Betriebsübergängen und im Arbeitsschutz. Mitbestimmungsrechte sind nicht vorgesehen.

Im Vergleich zu diesen sehr eingeschränkten Beteiligungsrechten gilt für eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung ein höherer Standard. Die betriebliche Gewerkschaftsvertretung verfügt zusätzlich über Anhörungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen und in Arbeitszeitfragen sowie Kontrollrechte hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsrecht und Tarifverträgen. Weiter hat sie Mitbestimmungsrechte bei Sozialfonds, Urlaubsplänen und im Arbeitsschutz. Anders als der Betriebsrat ist die Gewerkschaft berechtigt, einen Haustarifvertrag abzuschließen, der automatisch für alle Beschäftigten gilt. Betriebsvereinbarungen gibt es nicht. Freigestellte Arbeitnehmervertreter sieht das Gesetz erst ab 600 Gewerkschaftsmitgliedern (nicht Belegschaftsmitgliedern!) vor. Sollte in einem gewerkschaftsfreien Betrieb eine aktive „Betriebsratsarbeit“ entstehen, wäre der Anreiz zur Umwandlung des „Betriebsrats“ in eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung nicht zu unterschätzen.

Die Entwicklung im Nachbarland Slowakei verlief – auch nach der staatlichen Eigenständigkeit im Jahre 1993 – parallel zur Tschechischen Republik. Im Arbeitsgesetzbuch von 2002 wurde das „tschechische Modell“ übernommen. Ein „Betriebsrat“ wird nur gegründet, wenn im Betrieb keine Gewerkschaftsvertretung existiert. Der „Betriebsrat“ hat geringere Rechte als eine Gewerkschaftsvertretung. Bei Information und Konsultation gibt es keine Unterschiede. Mitbestimmungsrechte kann allerdings nur eine Gewerkschaftsvertretung beanspruchen. Unterschiede zeigen sich auch bei der Berechnung der Freistellungszeiten: Die Gewerkschaftsvertretung verfügt monatlich über 30 Minuten Freistellungszeit pro Gewerkschaftsmitglied,

Quelle: Kohl/Platzer 2004 sowie eigene Berechnungen des Autors

Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Reichweite von Tarifverträgen (jeweils in Prozent der abhängig Beschäftigten)



der „Betriebsrat“ nur über 10 Minuten pro Belegschaftsmitglied.

Anders als in Tschechien hat der slowakische Gesetzgeber im Jahre 2003 eine grundlegende Wende vollzogen. Seither kann es einen „Betriebsrat“ auch neben der Gewerkschaftsvertretung geben, sofern 10 % der Beschäftigten eines Betriebes dies verlangen. Mit der Abkehr vom „tschechischen Modell“ nach nur einem Jahr hat die Slowakei eine Regelung getroffen, wie sie seit 2002 bereits in Lettland existiert. Dort wurde im Arbeitsgesetzbuch die Bildung von „Betriebsräten“ vorgesehen, die parallel zu einer bereits bestehenden Gewerkschaftsvertretung gebildet werden können. Im Gegensatz dazu hat sich der Gesetzgeber in Litauen jüngst in seinem Arbeitsgesetzbuch für das „tschechische Modell“ entschieden, allerdings in abgewandelter Form: Ein einmal gewählter „Betriebsrat“ kann weiter existieren, falls sich nachträglich eine Gewerkschaftsvertretung bildet.

In den Aufsichtsräten der tschechischen und der slowakischen Republik sind Arbeitnehmervertreter zu einem Drittel beteiligt, in den baltischen Staaten ist dies nicht der Fall.

Zur Situation in Polen und Estland

Das wirtschaftlich bedeutendste und bevölkerungsreichste der neuen EU-Länder kennt keine „Betriebsräte“.

Stattdessen gibt es in Polen eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung, denen das „Gesetz über die Gewerkschaften“ von 1991 Informationsrechte über Arbeitsbedingungen, Lohnregelungen und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens einräumt. Mitbestimmungsrechte sind nicht vorgesehen. Im Vergleich zu den anderen Beitrittsländern lässt die geltende Rechtslage in Polen – aber auch die Praxis in polnischen Betrieben – hinsichtlich der Erfüllung der EU-Standards noch zu wünschen übrig. Dies wirft – ähnlich wie in Großbritannien – Probleme bei der Umsetzung der neuen EU-Richtlinie über Information und Konsultation auf. Im Oktober 2005 legte eine von der Regierung eingesetzte Kommission Vorschläge zur Reform des Arbeitsrechts vor, die in Richtung des tschechischen Modells gehen. Aufgrund des Regierungswechsels nach der Parlamentswahl ist aber nicht davon auszugehen, dass entsprechende Gesetze noch vor dem Jahr 2007 in Kraft treten werden.

In Estland regelt das Gewerkschaftsgesetz von 2000 die betriebliche Interessenvertretung, die über gewerkschaftliche Vertrauensleute erfolgt. Zwar stehen unorganisierten Vertrauensleuten gesetzlich die gleichen Rechte zu. In der Praxis wird die Interessenvertretung jedoch faktisch nur von den Gewerkschaften wahrgenommen. Ihnen räumt das Gesetz In-

formations- und Konsultationsrechte ein. Eine Mitbestimmung gibt es nicht.

Deutliches Süd-Nord-Gefälle

Ein Kennzeichen aller genannten Länder ist ein Bedeutungsverlust der Gewerkschaften durch Mitgliedereinbußen in den privatisierten Alt-Unternehmen. In neu gegründeten Betrieben „auf der grünen Wiese“ ist die Präsenz von Gewerkschaften oft kaum vorhanden. Am höchsten ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad (vgl. Abbildung Seite 19) noch in Slowenien und in der Slowakei (rund 40 %), am niedrigsten ist er in Polen und den baltischen Staaten (unter 20 %). Damit einher geht eine sehr niedrige tarifvertragliche Bindung, in den meisten Ländern fehlen die in Deutschland verbreiteten Flächentarifverträge. Nur Slowenien verfügt durchgängig über Flächentarifverträge, die zudem allgemeinverbindlich sind. In Ungarn und in der Slowakei sind diese stärker im Kommen, in Estland und Tschechien gibt es erste Durchbrüche in diese Richtung. Mit Ausnahme von Slowenien werden in allen Beitrittsländern weni-

Newsletter für Europäische Betriebsräte

Etwa viermal im Jahr versendet das Trainings- und Beratungsnetz www.euro-betriebsrat.de einen elektronischen Rundbrief mit Informationen rund um die Arbeit der Europäischen Betriebsräte, der kostenlos erhältlich ist.

ger als 50 % der Arbeitnehmer von Tarifverträgen erfasst, wobei es ein deutliches Süd-Nord-Gefälle gibt. Die baltischen Staaten bilden mit unter 20 % das Ende der Tabelle. Im Vergleich dazu: Westdeutschland 70 %, Ostdeutschland 55 %. Aus diesem Grund haben alle Länder gesetzliche Mindestlöhne festgelegt. Kündigungsschutzrechte waren in den 90er Jahren deutlich stärker ausgeprägt als in Westeuropa, sind jedoch durch internationalen Druck inzwischen gelockert worden.

Auch das Management verharrt noch weitgehend in überkommenen Führungssystemen. Moderne Human-Resource-Ansätze finden sich noch am ehesten in den Tochtergesellschaften multinationaler (zumeist westeuropäischer) Unternehmen und beruhen auf



Foto: European Community

Inputs ausländischer Investoren. Teile des innovationsbereiten Managements bemängeln das Fehlen eines kollektiven Ansprechpartners im Betrieb zur verlässlichen Gestaltung des Wandels, so wie es in Westeuropa seit Jahrzehnten durch Belegschaftsvertretungen praktiziert wird.

Die Länder der Süd-Schiene (Slowenien, Ungarn, Slowakei) nähern sich deutlich dem deutsch-österreichischen Modell an. In diesen Ländern ist durch die Arbeit von „Betriebsräten“, den Einfluss von Gewerkschaften und die Deckungsrate von Tarifverträgen bereits eine größere Annäherung an die westeuropäischen Standards sichtbar. Dagegen sind die Länder der Nord-Schiene (Baltikum, Polen, mit Einschränkungen auch Tschechien) noch stärker vom post-sowjetischen Erbe geprägt und haben eine längere Wegstrecke zu bewältigen, um ihr strukturkonservatives Grundmuster der Arbeitsbeziehungen zu überwinden. Auch im wirtschaftlichen Aufholprozess wird den Süd-Ländern eine kürzere Zeit vorausgesagt als beispielsweise dem Baltikum.

Europäische Betriebsräte

Mit dem Beitritt haben die neuen EU-Länder auch die Institution des Europäischen Betriebsrats (EBR) übernommen. Mit Ausnahme von Estland wurde die EBR-Richtlinie in allen Beitrittsländern pünktlich in nationales Recht umgesetzt. Von insgesamt 2.169 EBR-fähigen Unternehmen in der EU (Stand: Dezember 2004) verfügt rund die Hälfte über Niederlassungen in einem oder mehreren der Beitrittsländer. Von diesen 1.104 Unternehmen sind 784 in Polen, 644 in Ungarn und 609 in Tschechien vertreten. Alle anderen Länder spielen eine weit geringere Rolle. Ein Europäischer Betriebsrat ist bisher allerdings erst in

501 der 1.104 Unternehmen gegründet worden. Allein diese Zahlen machen deutlich, dass die EBR-Gründung unter Einbeziehung der neuen EU-Länder noch ein gewaltiges Stück Arbeit sein wird.

Die Bemühungen deutscher Gewerkschaften und Betriebsräte konzentrieren sich oft auf die erstmalige Gründung von Arbeitnehmervertretungen in den Standorten der EU-Beitrittsländer, um die Grundlage für die Wahl von Delegierten in die Europäischen Betriebsräte zu schaffen. Die erste Hürde besteht oft darin, vor Ort einen Ansprechpartner zu finden. Vor allem in Betrieben, die auf der „grünen Wiese“ neu errichtet wurden, gibt es kaum Arbeitnehmervertreter und nur wenig Erfahrungen mit Gewerkschaften und Betriebsräten. Dort ist die Mitgliederwerbung und die Wahl von Belegschaftsvertretungen das erste Ziel der Bemühungen, bei denen auch die deutschen Gewerkschaften mithelfen. Es ist auch nicht immer einfach, einheimische Manager zu Gesprächen zu bewegen. Je kleiner das Unternehmen ist, desto mühsamer gestaltet sich die Überzeugungsarbeit.

Sicherlich wird die Beteiligung osteuropäischer Delegierter an der EBR-Arbeit auch positive Rückwirkungen auf die Vertretungsarbeit vor Ort haben. Für die Arbeitnehmervertretungen in Westeuropa ergibt sich eine verbesserte Möglichkeit, unter Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Standorte auf verbindliche Mindestnormen hinzuarbeiten. ■

Lesetipp

Dr. Werner Altmeyer; Betriebsräte in Westeuropa. Zu den Strukturen der betrieblichen Interessenvertretungen; dbr 4/2005, Seite 19.