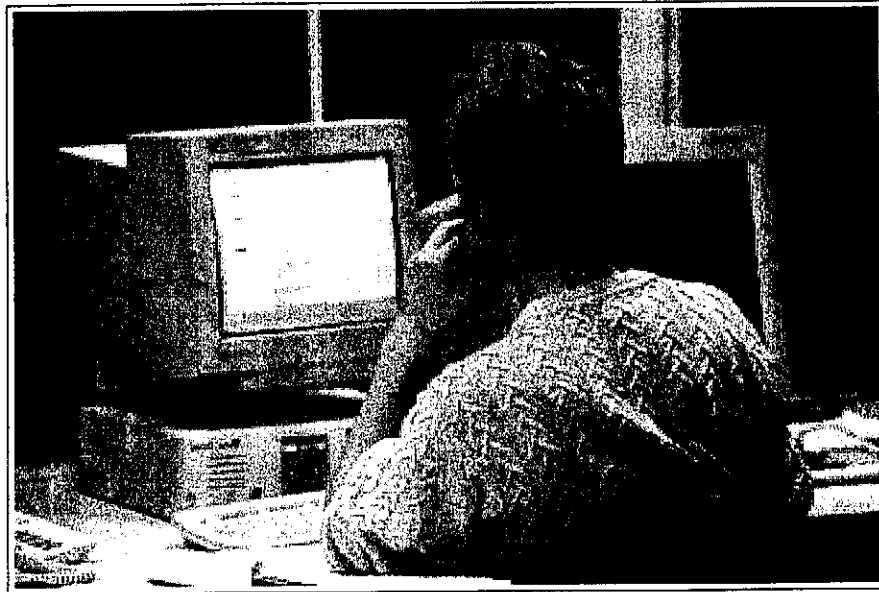


Gilt das Arbeitszeitgesetz noch?

— Indirekte Steuerung der Arbeitnehmer, Funktionswandel von Gesetzen und die Aufgaben der Gewerkschaften



Auf Grund des ständig wachsenden Leistungsdrucks beachtet eine immer größer werdende Anzahl von Beschäftigten die Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes nicht mehr. Betriebsräte sind hier häufig hilflos, da ein Bestehen auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in der Regel zu Konflikten mit den Beschäftigten, nicht jedoch mit dem Arbeitgeber führt.

Natürlich gilt das Arbeitszeitgesetz noch. Welch abstruse Fragestellung! Gerade vor gut fünf Jahren trat es in Kraft und löste damit die noch aus dem Jahre 1938 stammende Arbeitszeitordnung ab. Die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit ist ein „Klassiker“ des Arbeitsschutzrechts. Es gibt keine ernst zu nehmende politische Forderung nach Abschaffung des Arbeitszeitgesetzes, so daß die Frage nach der Fortgeltung völlig abwegig erscheint. Der Schein trügt. Wirft man mehr als einen Blick auf die realen Veränderungen der Arbeitsbedingungen, so stellt sich die Frage nach seiner praktischen Bedeutung.

Die wachsende Milliardensumme registrierter Überstunden ist hierfür ein Indiz, gleichzeitig aber nur die Spitze eines Eisbergs. Wesentlich höher noch ist das Volumen der Arbeitsstunden, die jenseits jeder Zeiterfassung erbracht werden. Es handelt sich z. B. um die Fortsetzung der betrieblichen Arbeit zu Hause, im Hotel, bei Kunden oder unterwegs im Pkw. Hierzu zählen auch die Stunden, die Arbeitnehmer an der Zeiterfassung vorbei erbringen, indem sie „Ausstechen“ und darin ihre Arbeit — wo und wie auch immer — fortsetzen. Immer mehr Unternehmen schaffen zudem die bisherige obligatorische Zeiterfassung in der Erwartung ab, daß danach die Beschäftigten im Schnitt nicht weniger, sondern mehr arbeiten. Sie werden nicht enttäuscht.

Mitbestimmungsrechte werden übergangen oder versagen

In der Regel sind Arbeitszeiten durch Tarifverträge geregelt. Sie werden in Betrieben und Verwaltungen von Organen der Arbeitnehmer überwacht. Die traditionellen Kontrollmechanismen über die Einhaltung von Arbeitszeitnormen versagen jedoch immer häufiger. Im Zentrum steht der Betriebsrat. Ihm steht ein umfassendes Mitbestimmungsrecht bei der Arbeitszeit wie Beginn, Ende, Lage, vorübergehende Verlängerung oder Verkürzung zu. Er hat danach jede Mehrarbeitsstunde zu genehmigen. Einigen sich Arbeitgeber und Betriebsrat nicht, so kann der Betriebsrat die Einigungsstelle anrufen. Mißachtet der Arbeitgeber das Mitbestimmungsrecht, so hat der Betriebsrat einen Unterlassungsanspruch, der lange Jahre heftig umstritten war. Das BAG hat dieses Recht in den letzten Jahren jedoch mehrfach bestätigt. Die rechtliche Position des Betriebsrats ist also sehr stark.

Warum aber kann er dennoch die Ausdehnung der Mehrarbeit so wenig verhindern oder zumindest die Einhaltung der gesetzlichen Höchstgrenzen erzwingen? Immerhin gehört es doch zu seinen wichtigsten Aufgaben, die Einhaltung der Schutzgesetze im Betrieb zu überwachen und auf ihre Beachtung hin zu wirken.

Die Antwort ist wenig ermutigend. Anders als häufig vermutet kommt es nicht nur darauf an, ob der Betriebsrat seine Arbeit gut, gewissenhaft und konsequent erledigt. Es gibt strukturelle Hindernisse, die bisher kaum beachtet und diskutiert worden sind: Bei der Überwachung der Schutznormen geraten Betriebsräte nicht mehr direkt mit dem Arbeitgeber in Konflikt, sondern auf eine neue Art mit den betroffenen Arbeitnehmern. Neu ist, daß es sich nicht mehr um einen Aushandlungsprozeß mit dem Arbeitgeber über Anzahl der Personen, Dauer der Überstunden, Vergütung etc. handelt, mit dessen Ergebnis die Arbeitnehmer mehr oder weniger

zufrieden sind. Vielmehr erledigen sie die anfallende Arbeit „wie von selbst“ und jede Intervention des Betriebsrats stießen auf ihr Unverständnis.

Ist die Auseinandersetzung auf eine kleine Gruppe begrenzt, so kann er ihn ohne weiteres „durchstehen“ und von dem gesetzlichen Instrumentarium Gebrauch machen. Der Arbeitgeber wird aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen und die betroffenen Arbeitnehmer fügen sich oder beschreiten — natürlich im augenzwinkernden Einverständnis mit dem Arbeitgeber — einen Umweg. Sie „stempeln“ vielleicht aus und arbeiten dennoch weiter. In immer mehr Belegschaften haben es Betriebsräte inzwischen jedoch nicht mehr nur mit einer kleinen Belegschaftsgruppe zu tun, sondern mit wachsenden Bereichen, oft der ganzen Belegschaft. Der Betriebsrat kann sich schwerlich mit ihr in den Dauerclinch begeben. Schließlich soll er sie ja nicht wie der Arbeitgeber kontrollieren, sondern ihre Interessen gegenüber dem Arbeitgeber vertreten.

Gewerbeaufsicht hilflos

Wendet sich der Betriebsrat hilflos an das Gewerbeaufsichtsamt, so erlebt er eine herbe Enttäuschung. Dort heißt es ganz unverhohlen: „Wenn ihr Betriebsräte die Mehrarbeit nicht unterbinden könnt, wer soll es dann tun? Ihr könnt doch mitbestimmen“. In der Tat kann es nicht einleuchten, weshalb einer fernen staatlichen Stelle allein gelingen soll, was der Betriebsrat vor Ort nicht schafft.

Es geht jedoch nur vordergründig um Fragen der Zuständigkeit und Nähe. Das eigentliche Problem liegt tiefer. Entscheidend ist, daß die Unternehmen die gesetzliche Grundlage für das Einschreiten der Gewerbeaufsicht untergraben. Dies wird deutlich am Verhalten der Gewerbeaufsicht, wenn Arbeitgeber auf Abschaffung der obligatorischen Zeiterfassung durch die Arbeitnehmer dringen. Nach

§ 16 Abs. 2 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) ist der Arbeitgeber verpflichtet,

„die über die werktägliche Arbeitszeit des § 3 Satz 1 hinausgehende Arbeitszeit (Acht Stunden) der Arbeitnehmer aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind mindestens zwei Jahre aufzubewahren“.

Bei strikter Einhaltung dieser Pflicht würde er für die sich aus den Aufzeichnungen ergebende Überschreitung der gesetzlichen Höchstgrenzen haftbar gemacht. Er „löst“ sein Problem aber dadurch, daß er seine Verantwortung für die Einhaltung dieser Schutzvorschriften nach unten an die betroffenen Arbeitnehmer zu delegieren versucht. In einer typischen Betriebsvereinbarung heißt es z. B.:

„Zur Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften ist weiterhin die Dokumentation der persönlichen Arbeitszeit, die über die werktägliche Arbeitszeit von acht Stunden (ohne Pausen) hinausgeht, notwendig. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind daher verpflichtet, jede Arbeitszeit, die acht Stunden überschreitet, auf dem dafür vorgesehenen Arbeitszeiterfassungsbogen festzuhalten. Die Bögen sind mindestens zwei Jahre so aufzubewahren, daß sie auf Verlangen der Aufsichtsbehörde jederzeit vorgelegt werden können“.

Bei einem anderen Unternehmen machte der Arbeitgeber per Aushang folgendes bekannt:

„Die Verantwortung für die Einhaltung dieser Vorschriften (Gesetz, Tarifvertrag) liegt bei den direkten Vorgesetzten und den Mitarbeitern. Das Unternehmen geht aufgrund des Legalitätsprinzips von der Einhaltung der Vorschriften aus ...“.

Die Gewerbeaufsichtsämter haben bisher die Delegation dieser Verantwortung auf die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als zulässig bewertet und nicht verboten.

Funktionswandel des Arbeitszeitgesetzes

Käme das Arbeitszeitgesetz konsequent zur Anwendung, so würden sich seine Normen gegen die Arbeitnehmer wenden, die selbst für die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes verantwortlich sind. Hätte ein Gewerbeaufsichtsbeamter z. B. bei einem Arbeitnehmer anhand dessen Aufzeichnungen festgestellt, daß er die Höchstgrenzen überschritten hätte, so müßte er gegen ihn Sanktionen verhängen.

Nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG handelt ordnungswidrig, wer als Arbeitgeber vorsätzlich oder fahrlässig einen Arbeitnehmer über die Grenzen der Arbeitszeit hinaus beschäftigt. Dieses Verhalten wird gemäß § 23 ArbZG mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet, wenn es vorsätzlich erfolgt und dadurch Gesundheit oder Arbeitskraft eines Arbeitnehmers gefährdet oder es beharrlich wiederholt. Wäre der Arbeitnehmer tatsächlich selbst für die Einhaltung der Arbeitszeit verantwortlich, dann ergäbe sich eine absurde Konsequenz: Er müßte anhand seiner eigenen Aufzeichnungen verurteilt werden und wäre gleich mehrfach bestraft — durch Geld- bzw. Freiheitsstrafe, die Gefährdung von Gesundheit sowie Arbeitskraft und nicht zuletzt den Verlust an Privatzeit.

Der Arbeitgeber, gegen den sich der Erfüllungsanspruch des Gesetzes eigentlich richtet, hat mit dem Arbeitszeitproblem scheinbar nichts zu tun.

Funktionswandel von Mitbestimmung

Merkwürdig sind auch neue Auswirkungen der Mitbestimmung bei der Arbeitszeit. Sie soll den Arbeitnehmer eigentlich vor Überforderung bei der Organisation der Arbeit durch den Arbeitgeber schützen. Dieser hat jedoch seine unternehmerische Funktionen, die Arbeit zu or-

ganisieren, an die Arbeitnehmer selbst delegiert. Damit kehrt sich die „Richtung“ des Mitbestimmungsrechts zwangsläufig um und wendet sich gegen die Arbeitnehmer. Der Betriebsrat müßte ihnen die Mehrarbeit versagen und von ihnen im Extremfall sogar die Unterlassung verlangen. Eine entsprechende einstweilige Verfügung — formell an den Arbeitgeber adressiert — würde sich in der Substanz gegen diese Beschäftigten selbst richten. Das Ergebnis wäre ähnlich wie beim Einschreiten des Gewerbeaufsichtsamts: Sie würden durch die Ausübung von Mitbestimmung „bestraft“. Ihre Arbeit für den Arbeitgeber wird ja nicht weniger und sie müssen sie jetzt so organisieren, daß sie dennoch irgendwie zu bewältigen ist.

Der Arbeitgeber stünde auch bei diesem Konflikt abseits und würde vermutlich aus seiner Meinung keinen Hehl machen, daß die Mitbestimmung überholt sei, der Standort gefährdet würde und der Betriebsrat abgewählt werden müsse usw. . . .

Dieser Funktionswandel von Mitbestimmung ist nicht zwangsläufig auf Arbeitszeitnormen beschränkt. Er könnte entsprechend alle anderen Schutzgesetze sowie die Mitbestimmungsrechte in personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten umfassen, soweit der Arbeitgeber diese Tätigkeiten delegiert hat. Entscheiden beispielsweise Arbeitsgruppen, Teams, Profit-Center oder ganze Betriebsbelegschaften über Versetzungen, Neueinstellungen, Kündigungen und Beschäftigung etc., so würde ein Veto des Betriebsrats ebenfalls nicht den Arbeitgeber, sondern faktisch die Arbeitnehmer treffen. Entsprechende Betriebsvereinbarungen hätten dieselbe Wirkung.

Der beschriebene Funktionswandel ist etwa seit Beginn der neunziger Jahre zu beobachten, hat alle wichtigen Industrie- und Dienstleistungsbranchen mehr oder weniger erfaßt und scheint sich zu beschleunigen. Er bildet die entscheidende Ursache dafür, daß sehr viele Betriebsver-

einbarungen gerade in diesem Zeitraum tarif- und einzelvertragliche Arbeitnehmerrechte insbesondere zur Arbeitszeit beseitigten und einschränkten. Noch nie zuvor mußten sich Gerichte so häufig mit tarifwidrigen Betriebsvereinbarungen und solchen, die arbeitsvertragliche Vereinbarungen verletzen, auseinandersetzen.

Die entscheidende Grundlage dieser Veränderung könnte mit der Verlagerung von Unternehmerfunktionen zusammenhängen: Unternehmerfunktionen waren früher Tätigkeiten des Arbeitgebers und die Mitbestimmung kontrollierte ihn, so daß Betriebsräte zum Schutz der Arbeitnehmer in Konfrontation mit dem Arbeitgeber gerieten. Werden nun Unternehmensfunktionen an Arbeitnehmer delegiert, so führt ihre Kontrolle durch den Betriebsrat zwangsläufig dazu, daß er mit den Arbeitnehmern in Konflikt gerät und nicht mit dem Arbeitgeber, der scheinbar nichts damit zu tun hat.

Scheinbar. Tatsächlich steuert der Arbeitgeber diese Prozesse auf indirekte Weise, indem er Rahmenbedingungen setzt und Ziele vorgibt, die die Arbeitnehmer bei Strafe des Verkaufs, der Kündigung oder von Einkommensverlusten zu erreichen hat. Diese indirekte Steuerung selbst ablaufender Prozesse als eine neue Form unternehmerischer Herrschaft gilt es wahrzunehmen. Erst dann ist möglich, die eigenen Interessen zu bestimmen und neue Lösungen zu ihrer Wahrnehmung zu entwickeln.

Hoher Handlungsdruck

Es geht um keine akademische Debatte, sondern um eine Antwort auf ganz praktische Probleme. Es besteht akuter Handlungsbedarf, weil der Leistungsdruck ständig weiter steigt. Die Ziele werden von Jahr zu Jahr höher, ehrgeiziger, aggressiver gesteckt. In einem Referat vor dem 8. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Personalführung im Juni 1999 schildert

ein Arbeitsdirektor diese Methode. Unter der Überschrift „Alle müssen hart arbeiten“ heißt es in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 21. 6. 1999 von seinem Vortrag:

„Viele Mitarbeiter klagen über die Arbeitslast. Aber wir können den Mitarbeitern keine Hoffnung machen, daß sich das ändern wird‘ ... Wir setzen aggressive Ziele. Sie sollen machbar, aber nicht von jedem erreichbar sein ... Die Aufgabe des Managements sei es, diesen selbst gesetzten Druck in die Organisation binein zu tragen. Keimzelle der Expansion sei die Mehrleistung der Mitarbeiter. Mit jedem der ... Mitarbeiter des Unternehmens werde in einem persönlichen Gespräch eine Zielvereinbarung festgelegt, die dann zur Kontrolle im Folgejahr auch schriftlich dokumentiert sei ... ,Manche Ziele sehen auf den ersten Blick so aus, als ließen sie sich nicht erreichen.‘ Im Team finde sich meist ein Weg ...“.

Diese Methode ist kein theoretisches Konstrukt, sondern entspricht einer seit Jahren verbreiteten Praxis in vielen Unternehmen und wird ständig perfektioniert. Arbeitnehmer sollten sich hierauf einstellen.

Indirekte Steuerung

Die Möglichkeit selbst verantworteter Zeiteinteilung ist für die Beschäftigten ein tatsächlicher Gewinn an Selbständigkeit, den sie in der Regel auch begrüßen. Allerdings handelt es sich zunächst nur um eine Erlaubnis, die noch nichts darüber besagt, ob er auch die Möglichkeit zur selbständigen Zeiteinteilung hat. Hierfür stellen sich den Beschäftigten verschiedene Fragen:

— Wo bleibt meine Zeit?

— Warum schaffe ich es immer wieder nicht, zeitig nach Hause zu gehen, obwohl ich es eigentlich wollte?

— Warum schaffe ich es nicht, meine Gleittage zu nehmen?

— Was macht mir Druck? Was treibt mich an?

Die Auseinandersetzung mit dem faktischen Druck führt auf die Spur der indirekten Steuerung durch den Arbeitgeber und der Wirkung neuer Managementformen. Wenn Arbeitgeber „Vertrauen statt Kontrolle“ sagen, dann vertrauen sie nicht den Beschäftigten, sondern dieser indirekten Steuerung, die den faktischen Druck auf die Arbeitnehmer erzeugt. Durch die Auseinandersetzung mit der indirekten Steuerung gerät das Handeln des Arbeitgebers wieder in den Blick der Beschäftigten und der Betriebsräte. Es kann nicht hingenommen werden, daß Arbeitnehmer durch diese Führungsmethode wie „von allein“ immer länger arbeiten und die Höchstgrenzen des Arbeitszeitgesetzes in der Praxis keine Rolle mehr spielen.

Meine Zeit ist mein Leben

Das Gesetz ist keineswegs überholt, sondern nach wie vor hoch aktuell. Aber es besteht Reformbedarf. Die Arbeitgeber dürfen sich ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Höchstgrenzen nicht einfach durch Delegation entledigen können. Von entscheidender Bedeutung ist darüber hinaus die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, die einen Beitrag dazu leisten muß, daß die Rechte der Einzelnen und des Betriebsrats gestärkt werden, um auch den Bewegungsspielraum gegenüber dem Arbeitgeber zu erhalten und zu vergrößern. Der Novellierungsvorschlag des DGB enthält viele neue Lösungen, die vom Gesetzgeber angenommen werden sollten.

Der Stellenwert gesetzlicher und tarifvertraglicher Höchstgrenzen der Arbeitszeit

müssen aber auch im Bewußtsein der Arbeitnehmer neu fundiert werden. Dies geht nicht ohne eine gegenseitige Verständigung unter den Arbeitnehmern, Betriebsräten und in den Gewerkschaften. Die IG Metall hat deshalb unter dem Motto „Arbeiten ohne Ende? — Meine Zeit ist mein Leben“ eine Arbeitszeitinitiative gestartet. Eine Beteiligung möglichst vieler Arbeitnehmer ist erwünscht und notwendig.

**Wolfgang Trittin,
IG Metall-Vorstandsverwaltung,
Abt. Gewerkschaftliche
Betriebspolitik**

Literaturempfehlung:

- IG-Metall (Hrsg.): „Meine Zeit ist mein Leben.“ Frankfurt a. M. 1999. Diese Dokumentation kann angefordert werden bei Wolfgang Trittin, IG Metall, Fax: 00 49-69-6693-21-36.
- IG-Metall: „Verlängerung der faktischen Arbeitszeit-indirekte Steuerung der Arbeitnehmer und gewerkschaftliche Betriebspolitik.“ Frankfurt a. M. 1999. Dieser Text kann angefordert werden bei Wolfgang Trittin, IG Metall, Fax: 00 49-69-6693-21-36.
- Wilfried Glüßmann: „Betriebliche Interessenvertretung und Neue Selbständigkeit in der Arbeit.“ In: Forum Zukunftsarbeit, Band 7, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999). Dieser Band kann bei der Friedrich-Ebert-Stiftung angefordert werden, Fax: 00 49-228-883625.
- Klaus Peters: „Die neue Autonomie der Arbeit.“ Dieser Text kann im Internet abgerufen werden unter <http://www.dgb.de/cgi/l1/s.cgi> und dort das Dokument vom 23. 1. 1998.